MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE
*Liberté
Égalité
Fraternité*

Trésor-Éco

N° 357 • Janvier 2025

Direction générale du Trésor

Les migrations internes, une partie intégrante du modèle économique chinois

Louis BERTRAND, Thomas CARRÉ, Flore GAUMONT, Christian GIANELLA

- Depuis 1978 en Chine, plusieurs centaines de millions de personnes ont migré des campagnes vers les grandes villes, principalement situées à l'est, accompagnant et alimentant la transition industrielle spectaculaire d'une économie auparavant dominée par l'agriculture (*cf.* Graphique). En 2023, 66 % de la population vivait en zone urbaine.

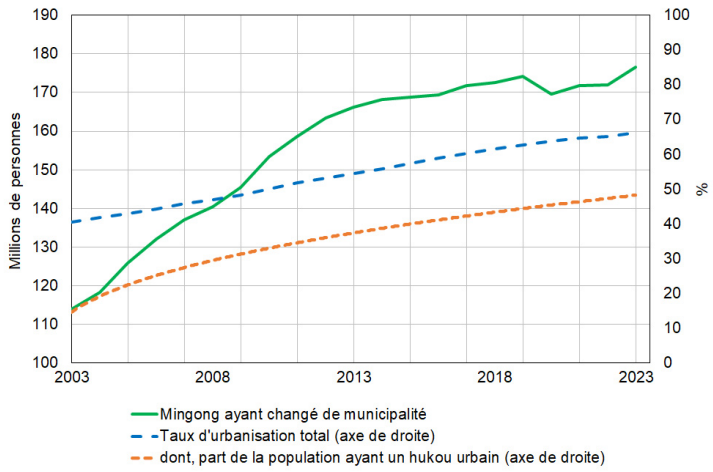
- Cet exode rural a été permis par l'assouplissement progressif du « *hukou* », document qui enregistre les citoyens en fonction de leur lieu de naissance et de leur statut (agricole ou non agricole), souvent comparé à un « passeport interne ». Héritage de l'époque maoïste, ce moyen de contrôle des flux de population visait à répartir les destinations des migrations en fonction des besoins de main d'œuvre, et à prévenir l'apparition de quartiers défavorisés en périphérie des métropoles.

- L'essor des migrations a fortement contribué à l'accroissement d'une population active dont le *hukou* ne correspond pas au statut réel, (177 millions de personnes soit 22 % de la population active). Bien que désormais autorisées à migrer, ces personnes obtiennent rarement le *hukou* de leur ville d'arrivée et les droits qui lui sont associés. Aussi, ces travailleurs occupent majoritairement des emplois peu qualifiés et flexibles, plus faiblement rémunérés que ceux des travailleurs disposant d'un *hukou* urbain conforme à leur situation effective. Le coût de cette main d'œuvre pour les employeurs est faible, car les paiements de cotisations sociales sont quasiment inexistants. Cette dualité du marché du travail participe d'une modération de l'ensemble des salaires, maintenant la compétitivité coût de la Chine.

- Vivre en ville sans *hukou* urbain implique un accès limité à la propriété foncière, même si celui-ci s'est beaucoup libéralisé dans les dernières années en réponse à la crise immobilière. Plus fondamentalement, cette situation empêche les migrants d'accéder aux soins, à l'éducation et aux pensions de retraite publique de la même manière que les autres travailleurs. Cette insécurité conduit les migrants à épargner davantage que le reste de la population et, au niveau agrégé, l'accumulation de capital humain est ralentie.

- La réforme du *hukou* a été maintes fois évoquée. Les mesures concrètes ont pris la forme d'assouplissements progressifs, se concentrant en priorité sur les villes petites et moyennes, les moins attractives pour les travailleurs migrants.

Urbanisation et migration avec changements de municipalité



Source : Bureau National de Statistiques chinois (NBS).
Note : *Mingong* : personne active dont les renseignements sur le *hukou* ne correspond pas à la situation de fait.

1. La libéralisation progressive du *hukou* a accompagné l'essor des migrations internes en Chine

1.1 Un contrôle strict des déplacements dans un contexte d'économie planifiée

Le *hukou*[1] est un système d'enregistrement de la population en vigueur depuis 1958, qui précise pour chaque citoyen deux éléments : son lieu d'origine, et son statut (agricole ou non-agricole). Ce système est hérité du fonctionnement des communes populaires. En effet, la « direction Centrale du Travail » de chaque village assignait aux unités de travail des terres à cultiver, sans possibilité pour les fermiers de changer de commune. Ainsi, les paysans étaient considérés comme une unité de travail dont le *hukou* précisait le statut et la localisation. Cette catégorisation juridique des citoyens en deux catégories qui perdure aujourd'hui ne reflète pas l'évolution considérable de la situation réelle des agriculteurs et contribue à perpétuer une vision des paysans « parqués dans leurs villages »[2].

Initialement, la détention d'un *hukou* urbain permettait d'accéder aux tickets de rationnement, à l'emploi, au logement ainsi qu'aux services de santé, de retraite et d'éducation garantis par l'État. Les détenteurs de *hukou* ruraux étant quant à eux censés pourvoir à tous leurs besoins grâce aux activités agricoles. Face aux coûts que représentaient ces services à la population urbaine, les autorités ont à l'époque quasiment interdit toute mobilité intérieure. La rhétorique officielle visait à accentuer l'importance de la production agricole dans le cadre du développement de la Chine « sur les deux jambes »[3].

Encadré 1 : Comptabiliser les migrants, un exercice difficile

Le recensement de la population de migrants reste approximatif et les chiffres sont probablement sous-estimés. Ceux-ci sont obtenus à partir de trois sources officielles :

(i) Les recensements nationaux de population, effectués tous les dix ans et partiellement actualisés tous les 5 ans par le Bureau National des Statistiques (NBS). Ils permettent de comptabiliser toutes les personnes ne résidant pas dans le lieu où elles sont enregistrées, soit 493 millions de personnes en 2020[a]. Ce chiffre, très large, comprend 117 millions de personnes ayant simplement changé de quartier mais non de ville : en les excluant, le NBS arrive au chiffre de 385 millions de personnes, qualifiés de « population flottante ». Cela désigne l'ensemble de la population qui réside dans une ville différente de celle inscrite sur son *hukou*, actif et non-actif. Elle se répartit entre 177 millions d'actifs, 71 millions d'enfants et 137 millions de retraités ou inactifs.

(ii) Le rapport annuel sur l'emploi effectué par le Ministère des Ressources Humains et de la Sécurité Sociale (MOHRSS). Il s'intéresse aux « travailleurs migrants » (*mingong*), définis comme toutes les personnes actives dont les renseignements sur le *hukou* ne correspond pas à la situation de fait, soit au total 298 millions de personnes. Cela recoupe deux situations (pouvant se cumuler) :

- L'individu est enregistré comme travailleur « agricole » sur son *hukou*, mais occupe un emploi non agricole. Ces travailleurs, bien que dits « migrants », n'ont en réalité pas changé de quartier ou de ville, mais ont seulement quitté un emploi paysan pour un emploi dans l'industrie ou les services.
- L'individu ne réside pas dans son lieu d'enregistrement. Il s'agit là au sens littéral d'un « migrant ». Selon le MOHRSS, en 2023, la population d'actifs migrants (les « travailleurs migrants ») s'élève à 177 millions de personnes, soit 22 % de la population active totale[b].

(iii) Le « *China Migrant Dynamic Survey* », effectué tous les ans depuis 2008 par la *National Health Commission* principalement à des fins de recherche, permet d'avoir des renseignements détaillés au niveau individuel sur chaque membre des ménages interrogés (âge, situation d'emploi, revenus par catégorie, statut matrimonial, santé physique et psychologique, éducation...). Ces données et les travaux afférents ne sont pas accessibles librement.

a. Recensement national de 2020.
b. Rapport de 2023.

(1) Prononcer « rou-kow ».
(2) Chang J. et Halliday J. (2005), "Mao: the Unknown Story".
(3) Selon la rhétorique « marcher sur deux jambes » utilisée par Mao Zedong lors du quatrième plan quinquennal.

1.2 La recherche d'un équilibre entre allocation efficace de la main d'œuvre et contrôle de ses flux

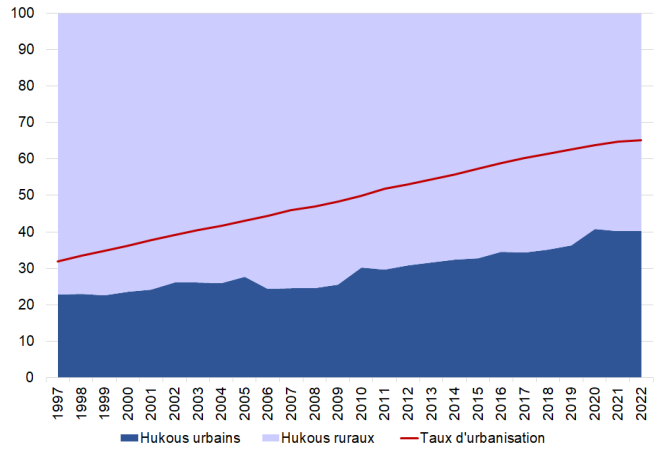
À partir de 1978, les autorités ont ouvert la possibilité de migrer en ville pour y travailler. Les gains de productivité agricole liés à la fin de la collectivisation avaient créé un surplus important de main d'œuvre dans les campagnes, qui a nourri ces migrations internes. L'année 1984 est marquée par la fin du système de rationnement et par la création d'un système de permis de résidence provisoire autorisant les ruraux éligibles à migrer en ville pour y travailler, mais sans pour autant acquérir les droits des résidents urbains ou le *hukou* de leur ville de résidence (*cf.* Graphique 1). Depuis lors, les velléités de réformes portent davantage sur les droits sociaux associés aux *hukou* ou les procédures d'obtention de celui-ci, que sur la liberté de mouvement à proprement parler. Certaines prestations sociales se voient d'ailleurs rattachées au permis de résidence plutôt qu'au *hukou*. Aujourd'hui, seule 47,7 % de la population dispose d'un *hukou* urbain alors que 66 % habite effectivement en ville.

1.3 Les migrations se poursuivent aujourd'hui, mais sur des distances de plus en plus courtes[4]

Au total depuis 2015, les flux annuels ont nettement décru à environ 1 million par an, contre 4,9 millions par an entre 2003 et 2014 (*cf.* Graphique 2). Cependant, la part des migrants dans la population totale continue à augmenter, puisque (i) les conversions de *hukou* sont très peu nombreuses (*cf. infra*) et (ii) le flux de migration reste positif alors que la population générale diminue.

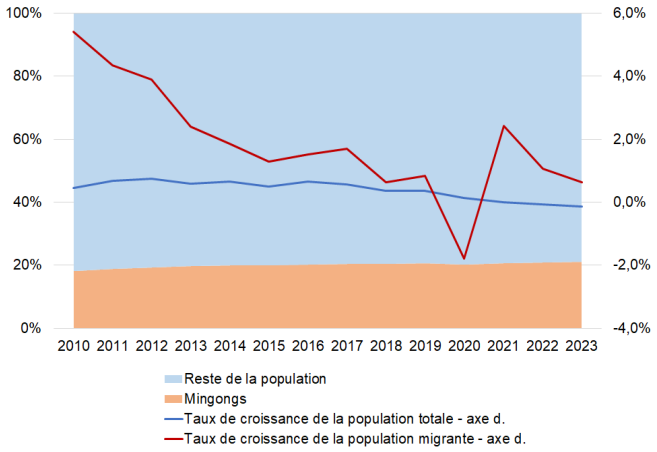
En parallèle, on assiste à une augmentation des flux intra-provinciaux : la proportion de travailleurs migrants au sein d'une même province augmente, particulièrement depuis la pandémie. Elle constitue aujourd'hui 62 % du total des migrants.

Graphique 1 : Taux d'urbanisation et proportion de détenteurs de *Hukou* urbains



Source : Bureau National de Statistiques chinois (NBS).

Graphique 2 : Population totale et population migrante



Source : Bureau National de Statistiques chinois (NBS).

2. Le *hukou* entretient une dualité du marché du travail urbain, partie intégrante du modèle économique chinois

2.1 Des travailleurs flexibles, particulièrement vulnérables aux chocs économiques

L'emploi des migrants a connu une évolution sectorielle similaire au reste de la population chinoise. La part des services dans l'emploi de la population migrante a ainsi connu une hausse marquée, au détriment du secteur manufacturier : en 2013, 57 % des migrants sont employés dans le secteur secondaire, contre 45 % en 2023, tandis que la proportion est passée de 42 à 53 % pour le secteur tertiaire. Les nouvelles générations sont en particulier largement intégrées à l'économie de plateforme numérique, qui représente 10 % des emplois en Chine : plus de la moitié des employés du secteur de la livraison alimentaire sont des travailleurs migrants[5].

(4) Guo Y., Qiao W. (2020), "Rural Migration and Urbanization in China: Historical Evolution and Coupling Pattern", *Sustainability, MDPI*.
(5) Digital Labour Platforms and labour Protection in China, International Labour Organization.

Les travailleurs migrants constituent une main d'œuvre flexible et précaire. Signe de cette précarité, 65 % des travailleurs migrants n'avaient pas de contrat de travail en 2017 selon le BIT[6] et les cas de cumuls d'emplois informels, ponctuels ou à temps partiel sont fréquents. Bénéficiant d'une faible protection légale et sociale (*cf.infra*), les *mingongs* jouent un rôle de « variable d'ajustement » aux chocs économiques, aussi bien sur l'emploi que sur les salaires.

i/ Ils sont en effet particulièrement exposés au chômage, même si un état des lieux est difficile à établir puisque la statistique officielle du taux de chômage chinois ne les prend pas en compte[7]. Les secteurs historiques de recrutement des travailleurs migrants (immobilier, industrie lourde) connaissent des difficultés marquées depuis plusieurs années[8], tandis que l'automatisation de l'industrie manufacturière se poursuit à un rythme élevé.

ii/ Lors de ralentissements conjoncturels[9], comme celui que connaît actuellement l'économie chinoise, retards de paiement des salaires et/ ou diminutions de salaire sont des pratiques qui touchent plus particulièrement les travailleurs migrants.

La crise Covid a ainsi illustré la vulnérabilité de cette main d'œuvre : environ 70 % des migrants auraient connu des pertes de revenus[10], et 30 millions seraient retournés dans leur province d'origine.

2.2 Les migrations internes contribuent à la compétitivité coût de la main d'œuvre chinoise

Selon les données officielles, le salaire mensuel moyen des travailleurs migrants est d'environ 40 % inférieur au salaire brut moyen en 2023[11]. Une partie de cet écart s'explique par des caractéristiques des migrants (expérience et qualification moindres, concentration dans certains secteurs ou types d'emploi). Toutefois, après correction de cet effet de composition, un écart significatif persiste, même s'il semble diminuer depuis 20 ans : il est ainsi estimé à 57 % en 2005[12], 28 %[13] en 2012 et 8 % en 2020[14]. Ces études utilisent cependant des méthodologies différentes, aussi la comparaison entre leurs résultats reste sujette à caution.

L'existence du *hukou* elle-même contribue aussi à limiter le coût du travail des migrants, et ce par plusieurs facteurs :

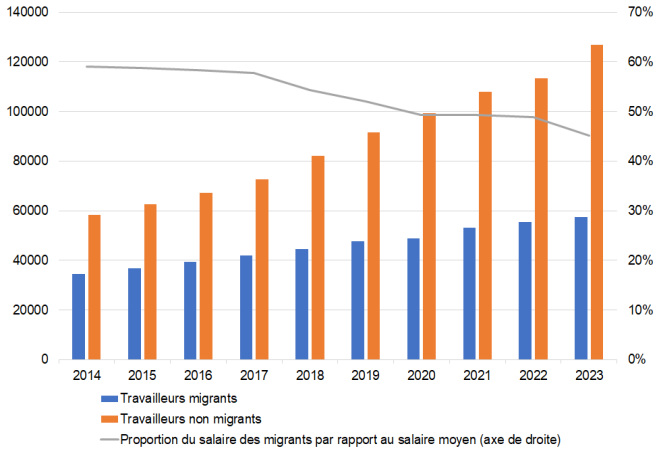
i/ un effet « coût » direct : du fait du statut agricole et non urbain de leurs détenteurs, 80 % des employeurs de migrants hors secteur informel ne payeraient pas de cotisation pour ces travailleurs. Or, ces cotisations représenteraient entre 20 et 35 % des coûts du travail[15] pour les urbains non migrants[16]. Toutefois, l'ampleur de cet effet lié aux différences d'accès à la sécurité sociale reste difficile à quantifier, étant donné qu'en pratique le contrôle administratif du paiement effectif de ces cotisations par les entreprises est déficient, et que la statistique ne prend pas en compte le secteur informel (qui pourrait représenter une part élevée de l'emploi urbain[17]).

ii/ un « salaire de réserve » nettement moindre : l'écart de niveau de vie entre les campagnes et les villes, qui reste important[18], explique que les migrants acceptent en ville des travaux moins bien rémunérés que les travailleurs disposant du *hukou* urbain, leur option alternative par défaut procurant un revenu par conséquent nettement plus faible ; par ailleurs, l'accès très limité à l'assurance chômage pèse sur leur pouvoir de négociation.

(6) Zhang Y. (2019), "Improving social protection for internal migrant workers in China", International Labour Organization.
(7) Il s'agit en effet uniquement d'un taux de chômage urbain, qui exclut plus de 50 % de la population active : toute la population rurale (considérée *a priori* comme ayant un travail agricole) et tous les actifs migrants.
(8) *Cf.* Carré T., Chalmel L., Villani E., Yang J. (2022), « La dépendance de la croissance chinoise au secteur immobilier », *Trésor-Éco*, n° 311.
(9) Froissard C., Huang K., Goudarzi T. (2023), « Recréer une société en réseau sur Internet : résistance des coursiers chinois et régulation du capitalisme de plateforme », *Le Mouvement Social*, n° 285.
(10) Zhang Y., Zhan Y., Diao X., Chen K. Z., Robinson S. (2021), "The Impacts of COVID-19 on Migrants, Remittances, and Poverty in China: A Microsimulation Analysis".
(11) Données CEIC, d'après NBS. Le salaire mensuel moyen brut des migrants s'élève à 4 800 RMB contre 8 200 RMB pour le salaire brut moyen, soit une différence de 430 €/mois.
(12) Wang M. (2005b), "Urban labor market discrimination against migrants", *Social Sciences in China*.
Voir Song Y. (2014), "What economists should know about the Chinese hukou system", pour une revue détaillée des études sur cette question.
(13) Lee L. (2012), "Decomposing wage differentials between migrant workers and urban workers in urban China's labor markets", *China Economic Review*.
(14) Cheng H. Hu D., Li H. (2020), "Wage Differential between Rural Migrant and Urban Workers in the People's Republic of China", *Asian Development Review*, vol. 37, n° 1, pp. 43-30.
(15) Le montant des cotisations diffère selon les villes.
(16) Zhang Y. (2019), *op. cit.*
(17) Rozelle S. (2022), "How Inequality is Undermining China's Prosperity".
(18) D'après le NBS, au S1 2024, le revenu disponible par habitant était en moyenne de 3 456 yuans par mois (433 €) avec une forte disparité entre les urbains (4 594 RMB soit 577 €) et les ruraux (1 879 RMB soit 236 €).

iii/ un effet durée du travail : Les travailleurs migrants auraient en outre une durée du travail plus longue (58 heures par semaine, contre 45 heures par semaine pour la durée moyenne). La pénibilité plus importante de leur travail que celle des salariés disposant d'un *hukou* urbain[19], n'est par ailleurs pas nécessairement compensée.

Graphique 3 : Salaire annuels moyens pour les migrants et l'ensemble des travailleurs



Source : Bureau National de Statistiques chinois (NBS).

Compte tenu de l'importance de l'emploi des travailleurs migrants, ces écarts de salaire tirent par conséquent nettement à la baisse le salaire moyen des actifs chinois. Cela est d'autant plus le cas que l'écart de rémunération avec la population urbaine disposant d'un *hukou* persiste et s'est même accru dans le secteur manufacturier (*cf.* Graphique 3). Enfin, cette dualité du marché du travail est susceptible d'exercer une pression à la baisse sur l'ensemble de la distribution des salaires, car les entreprises sont en mesure de mettre en concurrence les travailleurs disposant d'un *hukou* avec les travailleurs migrants (en l'absence d'une telle dualité – discriminatoire – sur le marché du travail, les flux de migrations ne seraient probablement pas beaucoup plus importants, mais cette catégorie importante d'actifs serait en mesure d'avoir les mêmes exigences salariales que la population des « *insiders* » et les entreprises perdraient leur pouvoir de monopsone). Au total, tous ces facteurs liés à l'existence du *hukou*, déflationnistes, contribuent par conséquent à la compétitivité-coût de l'industrie chinoise[20].

2.3 Les migrants ont un accès limité à la sécurité sociale, entretenant l'épargne de précaution

Il existe en Chine deux systèmes parallèles de retraite et d'assurance maladie. Le premier est théoriquement « universel » et doit couvrir tout emploi urbain contractuel. Or, seuls 22 % des travailleurs migrants en bénéficient, contre respectivement 69 % et 52 % des employés urbains. Le second est volontaire, ouvert à tous types de résidents, urbains ou ruraux (indépendants, étudiants, travailleurs migrants), mais il offre une protection entre 4 et 6 fois moins importante[21]. La proportion de migrants en bénéficiant n'est pas connue. Pour les migrants, la portabilité des droits constitue un obstacle supplémentaire ; les transferts de dossiers entre provinces sont compliqués et rarement intégraux.

En parallèle, s'agissant de l'assurance chômage, seuls 17 % des travailleurs migrants en bénéficieraient (contre 44 % pour les résidents)[22]. Ce chiffre est porté à 27 % pour l'assurance accident du travail (contre 54 % pour les employés urbains) en raison d'une forte proportion d'emplois à risques.

Il convient cependant de noter que les migrants peuvent aussi choisir de ne pas contribuer à la sécurité sociale, préférant conserver l'intégralité de leur salaire – sans que l'ampleur de ce phénomène ne puisse être quantifiée. Au total, ces difficultés d'accès à l'assurance sociale conduisent les migrants à épargner davantage que les personnes disposant d'un *hukou* local (écart de 3 à 6 points dans les taux d'épargne, selon les études[23]), malgré la contrainte de revenu. Certaines études concluent à un effet agrégé important du maintien du *hukou* sur la consommation, estimé jusqu'à 2 000 Mds RMB soit 1,6 % du PIB[24]. Cette épargne de réserve constituée au détriment de la consommation alimente ainsi les déséquilibres du modèle économique chinois[25].

(19) Rush A. (2011), "China's Labour Market".
(20) Zhang Y., Zhan Y., Diao X., Chen K.Z., Robinson S. (2021), "The Impacts of COVID-19 on Migrants, Remittances, and Poverty in China: A Microsimulation Analysis", *China & world economy*, n° 29.
(21) China's social security system | China Labour Bulletin (clb.org.hk) Les compensations moyennes pour le plan de résident s'élèvent à 708 RMB par an pour l'assurance maladie et 174 RMB par mois pour la retraite contre 3 730 RMB et 5 130 RMB pour l'assurance maladie et la retraite employée urbain.
(22) Zhang Y. (2019), "Improving social protection for internal migrant workers in China", International Labour Organization, d'après MOHRSS, "Statistical Bulletin on the Development of Human Resources and Social Security in 2017".
(23) Voir par exemple : Tan J., Xu H., Yu J, Radu V. (2017), "Consumption and savings of migrants in China - social cohesion perspective", ou : Chen X. (2017), "Why do migrant households consume so little?".
(24) Cai Fang, CASS.
(25) *Cf.* Bertrand L., Carré T., Kanda Tunda P. et Villani E. (2024), « Quel risque de « japonisation » de l'économie chinoise ? », *Trésor-Éco*, n° 352.

Encadré 2 : Éléments sur le fonctionnement concret du *hukou*

- Transmission du *hukou* : le *hukou* est hérité de la mère pour les enfants nés avant 1998 et de l'un des deux parents au choix après cette date.
- Accès au *hukou* par le mariage : Le nombre de mariages « inter-*hukou* » (entre deux personnes ayant un *hukou* différent), qui restent mal perçus dans la société chinoise, est estimé à 30 % des mariages totaux pour la période 2000-2008[a]. Pour un détenteur de *hukou* agricole, le fait d'être marié avec un détenteur de *hukou* urbain ou d'avoir des enfants qui ont un *hukou* urbain favorise l'accès à la conversion du *hukou*. Celle-ci n'est cependant pas systématique et se fait après un délai de 2 à 10 ans en fonction des villes.
- Conserver un *hukou* rural n'est pas forcément subi mais peut être un choix. En effet, seul le *hukou* rural donne droit à l'utilisation et à l'exploitation d'un terrain, considéré comme filet de sécurité (mais pas à la vente de ce dernier qui est détenu par l'État). Au gré des situations individuelles, la perte de ce droit peut ne pas valoir l'obtention d'un *hukou* urbain, surtout dans les villes où les services sociaux sont de moins bonne qualité que dans les grands centres urbains. Environ 80 % des migrants ruraux ne souhaiteraient pas changer de *hukou*[b]. Plusieurs personnalités publiques[c] appellent à une réforme de ce fonctionnement en autorisant la détention de terres agricoles pour les titulaires d'un *hukou* urbain. Des réformes partielles auraient été menées dans à peine 130 comtés (sur 1 355), principalement afin de permettre la vente de terrains à la faveur de projets commerciaux ou touristiques[d].

a. Wang Y. et Schwarz C. (2015), "Intermariage and social exclusion in China", University of Wiscontin-Madison.
b. D'après l'enquête China Household Finance Survey, citée par Erman C. (2024), "Half Hearted turn on urbanization", *Gavekal*.
c. Meng Xiaosu, Wang Huiyao.
d. *The Economist* (2024), "One way to turbocharge the economy".

2.4 Les inégalités d'accès à l'éducation risquent de freiner l'accumulation du capital humain

Dès la petite enfance, les conditions d'accès aux crèches et écoles pour les enfants dépendent rarement du *hukou* dans les villes de moins de 3 millions d'habitants, mais il reste souvent un obstacle à la migration des enfants avec leur parents dans les plus grandes villes.

Pour la scolarité, même si l'interdiction d'accéder aux écoles publiques pour les enfants de migrants a été levée, celles-ci recrutent selon un système de priorité qui favorise les enfants ayant un *hukou* local ou dont les parents sont propriétaires dans le district de la ville. Aussi, près de 20 % des enfants de migrants en âge de scolarisation obligatoire se trouvent hors du système scolaire public, le plus souvent dans des « écoles de migrants » privées qui font face à des difficultés nombreuses (*turnover* des professeurs, qualité de l'enseignement, manque de ressources). Le *gaokao*, examen final qui permet de prétendre aux études supérieures, est réservé aux enfants avec un *hukou* urbain et doit être passé dans la ville d'enregistrement. Or les exigences et les matières ne sont pas les mêmes entre les villes. Les enfants de travailleurs migrants ont donc très peu de chances de succès (seul 3 % des étudiants se présentant au *gaokao* sont des enfants de migrants).

Parmi les 138 millions d'enfants dont au moins un des parents est migrant [26] (soit près de la moitié des enfants chinois), 67 millions sont dits « *left-behind* », c'est-à-dire n'ont pas migré avec leurs parents, notamment à cause des difficultés d'accès au logement et à l'éducation induites par le *hukou*. Souvent laissés à la charge de leurs grands-parents ou de leur famille éloignée, ces enfants sont susceptibles de recevoir moins de stimulations dans la petite enfance et souffrent plus souvent d'isolement, de malnutrition ou de problèmes de santé que les autres enfants ruraux ou que les enfants réunis avec leurs deux parents. Ces conditions entravent ensuite leur réussite scolaire puis professionnelle[27].

(26) Unicef, NBS "What the 2020 Census Can Tell Us About Children in China: Facts and Figures" d'après le recensement de population de 2020 réalisé par le NBS.
(27) Zhou C. *et al.* (2015), "China's Left-Behind Children: Impact of Parental Migration On Health, Nutrition, and Educational Outcomes", *Health Affairs*.

3. Le coût important d'une uniformisation des droits liés au *hukou* freine sa réforme

3.1 Les craintes de surpopulation dans les grandes villes restent un motif de maintien du *hukou* pour les autorités

Au départ, les autorités chinoises présentaient le *hukou* comme un moyen de freiner les migrations incontrôlées vers les villes pour prévenir l'apparition de quartiers défavorisés en périphérie des métropoles[28], comme observé dans d'autres pays en développement. Aujourd'hui, l'accent est davantage mis sur les dangers de la surpopulation des plus grandes villes[29]. En effet, sur la décennie 2011-2020, les villes de plus de 15 millions habitants ont gagné 2,4 % de population, celles de plus de 10 millions 7,9 %, contre –2 % pour celles entre 3 et 10 millions. Ces augmentations rapides de population ont engendré une congestion des service publics (écoles, universités, hôpitaux), un manque d'infrastructures routières, de la pollution, et un envol des prix de l'immobilier[30] qui inquiétaient les autorités.

3.2 Obtenir le *hukou* des plus grandes villes reste très difficile

En 2001, les conditions d'obtention du *hukou* ont été décentralisées à l'échelle des municipalités, chaque préfecture pouvant établir ses propres critères d'éligibilité en fonction de ses besoins de main d'œuvre. Une autre réforme marquante a été adoptée en 2014, lorsque les villes de moins de 5 millions d'habitants ont été autorisées à supprimer les conditions d'accès au *hukou* local afin d'attirer davantage de travailleurs. En 2019, la Commission Nationale du Développement et de la Réforme (NDRC) enjoint officiellement les villes de moins de 3 millions d'habitants à abandonner toute restriction à l'achat immobilier liée au *hukou*. La crise immobilière a conduit à renforcer ce mouvement, dans toutes les villes chinoises à quelques exceptions près.

Pour les plus grandes villes cependant, l'accès au *hukou* reste très sélectif. Un système de points a été mis en place en 2016 pour accéder à la demande de permis de résidence permanent ou de *hukou* local. Il sélectionne les migrants en fonction de leur âge, de leur qualification, du nombre d'années de résidence et de cotisation et de la qualité de leur emploi. Le nombre de points nécessaire est fixé chaque année au regard de l'objectif de population de la ville. Le nombre total de *hukou* octroyés reste très limité : 195 000 *hukou* de Shanghai ont été accordés en 2023 dont 34 000 à des jeunes diplômés chinois de l'étranger, 45 000 au titre de « talent » et 62 000 au titre du regroupement familial. Seulement 6 003 *hukou* ont été accordés à Pékin en 2023.

3.3 La suppression du *hukou* se heurterait à des coûts importants pour la sécurité sociale locale

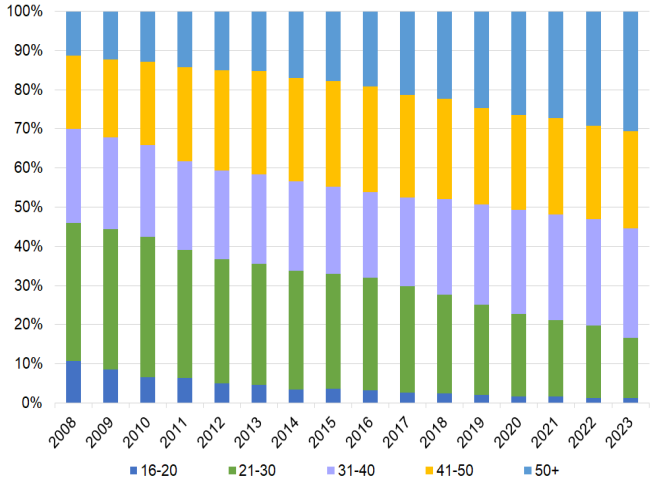
Souvent évoquée, la réforme du système de *hukou* demeure incomplète en raison des coûts directs et indirects qu'elle impliquerait. Le système de sécurité sociale pour les employés urbains, en théorie financé par les cotisations sur les salaires, dépend en pratique de transferts des gouvernements locaux pour son équilibre (23 % des recettes du fonds de sécurité sociale sont issues des transferts)[31]. Dès lors, une réforme générale du *hukou* augmenterait structurellement la pression financière sur les gouvernements locaux, qui font déjà face à des difficultés financières importantes[32], ou bien elle exigerait de réduire le niveau des prestations. Les coûts d'une telle réforme seraient d'autant plus importants que 30 % des migrants sont âgés de plus de 50 ans (*cf.* Graphique 4). On note d'ailleurs un vieillissement de la population de migrants (l'âge médian a augmenté de 19 % entre 2010 et 2023, passant à 42,3 ans) plus rapide que celui de la population générale (qui augmente de 16 % sur la même période, à 39,6 ans).

Pour l'instant, les travailleurs migrants concernés n'ont droit qu'à une retraite minimum de 123 RMB[33] par mois (16 €) alors que la retraite moyenne pour les employés urbains s'élève à 5 130 RMB par mois (667 €). Une réforme générale du *hukou* (entendue comme

(28) Voir par exemple : China Daily, 2022.
(29) SCMP d'après un discours de Xi Jinping, 2020.
(30) La question a commencé à se poser dans les années 2000 (Beijing is facing the crisis of overpopulation - Global Times). Plus récemment, voir : China's radical plan to limit the populations of Beijing and Shanghai | Cities | The Guardian ou Beijing caps population of sub-center at 1.3 million (www.gov.cn).
(31) Leng S. (2020), "China's social security fund is being propped up by local government subsidies, but for how long?", South China Morning Post.
(32) Alix T., Carré T., Chalmel L. (2023), « Les finances publiques chinoises : risques conjoncturels et enjeux structurels », *Trésor-Éco,* n° 327.
(33) Reuters, mai 2024 Keeping children and parents together! --Report on the Development of Children of China's Migrant Population 2023 (qq.com).

l'acquisition beaucoup plus flexible du *hukou* urbain lors de l'arrivée en ville) pourrait ainsi coûter, selon certaines études, jusqu'à 1,5 % du PIB sur 15 ans soit entre 80 000 et 100 000 RMB (10 000 à 13 000 €) par détenteur du *hukou* rural[34] – même si d'autres auteurs mettent en avant que les coûts seraient absorbés par une augmentation du PIB national (hausse de la productivité[35]).

Graphique 4 : Évolution de l'âge des travailleurs migrants



Source : Bureau National de Statistiques chinois (NBS).

Ces problèmes de financement concerneraient au premier chef les plus grandes villes (plus de 5 millions d'habitants), où les niveaux de prestations sociales et d'infrastructures publiques sont les plus élevés (notamment de par le développement des logements aidés) et où la demande d'éducation est la plus importante. C'est aussi dans les plus grandes villes qu'affluent la plupart des migrants inter-provinciaux. Ainsi, en 2020, 38 % des habitants de Pékin font partie de la « population flottante », et 42 % à Shanghai[36].

3.4 Aussi les réformes restent à ce stade limitées

Dans l'ensemble, l'existence du *hukou* a pu éviter l'émergence incontrolée de bidonvilles et accompagner la transition d'une économie principalement agricole à une économie industrielle. Cependant, tout en demeurant un facteur de compépitivité-coût, elle freine aujourd'hui l'adéquation des travailleurs à l'offre de travail, l'urbanisation, la consommation (voir *supra*) avec *in fine* probablement un effet négatif sur le potentiel de croissance chinois.

Aussi, les autorités poursuivent ces dernières années le mouvement d'assouplissement du *hukou*. Le IIIe Plénum, qui s'est tenu en juillet 2024, évoque ainsi l'objectif de « mettre fin à toutes les restrictions interdisant aux personnes d'accéder à la sécurité sociale dans les endroits où ils travaillent sans en avoir le titre de résident permanent ». Si aucune mesure concrète ou calendrier précis ne sont encore avancés, il s'agit là d'une formulation plus ambitieuse que celles utilisées ces dernières années[37].

Dans ces conditions, l'atteinte de l'objectif officiel de 70 % d'urbanisation en 2030 supposerait d'étendre aux grandes villes le champ des réformes (aujourd'hui limitées aux villes moins attractives inférieures à 5 millions d'habitants), et d'augmenter l'offre d'emplois urbains[38].

(34) Chan K.W. (2014), "Achieving comprehensive Hukou reform in China", *Paulson Institute*.
(35) Song Y. (2021), " Cost benefit analysis of the hukou reform", *China economic quarterly international*.
(36) Ainsi, environ 23 % de la population flottante se trouve à Pékin ou à Shanghai.
(37) Source : Communiqué du IIIième plénum, juillet 2024.
(38) Erman C. (2024), "Half Hearted turn on urbanization", *Gavekal*.

Éditeur :

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Dorothée Rouzet

tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos

ISSN 1777-8050

eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Janvier 2025

N° 356 Retour sur les prévisions de finances publiques pour les années 2023 et 2024

Loïc Janin, Christophe Toussaint

Décembre 2024

N° 355 Retour sur les prévisions économiques du Gouvernement pour 2023 et 2024

Lorraine Chouteau, Yannis Messaoui, Gaëlle Pécresse

N° 354 La chaîne de valeur de l'intelligence artificielle : enjeux économiques et place de la France

Solal Chardon-Boucaud, Charlotte Gallezot, Arthur Dozias

https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco

Direction générale du Trésor

@DGTresor

Pour s'abonner à *Trésor-Éco* : bit.ly/Trésor-Eco

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.