



La politique de contrôle des naissances en République populaire de Chine

Le régime communiste s'est lancé lors du *Grand bond en avant* dans une politique nataliste : « une grande nation a besoin de bras » déclarait Mao. La rapidité de l'accroissement de la population chinoise l'a cependant conduit à lancer en 1971 une campagne de limitation des naissances. Les autorités mettent ensuite en œuvre, en 1978 et 1979, une politique très contraignante de restriction des naissances afin de garantir les capacités du pays à se nourrir : c'est la politique dite de « l'enfant unique ». La planification démographique est alors considérée comme incontournable pour parvenir à la modernisation du pays et permettre à 20% de la population mondiale de subsister sur 7% de la surface cultivable totale de la planète. L'objectif fixé à l'époque est de stabiliser la population du pays à 1,3 milliard d'habitants en l'an 2000. Grâce à l'application de « mesures strictes », lesquelles ont donné lieu à de nombreux dérapages, cet objectif est atteint. La population chinoise s'élève en 2000 à 1,265 milliard d'habitants¹, soit 22% de la population mondiale. Si la fécondité des Chinoises était restée au niveau précédant la politique de contrôle des naissances (5,8 enfants par femme), le FNUAP -Fonds des Nations unies pour la population- estime que la Chine aurait actuellement 800 millions de personnes supplémentaires, soit plus de 2 milliards d'habitants. La nature punitive des méthodes de contrôle de la mise en œuvre de la planification des naissances a contribué à sa grande impopularité. Cette politique, assouplie dans les régions rurales dans les années 1980, n'a pas été abandonnée par les autorités et, après quelques aménagements, est toujours appliquée. A l'heure actuelle, 24 bébés naissent chaque minute en Chine. A court terme, il est prévu une croissance annuelle d'environ 13 millions d'habitants dans les années à venir. La population de la Chine devrait atteindre un sommet de 1,6 milliard d'habitants en 2050.

1/ Le contrôle des naissances : une politique fluctuante

La première grande campagne de limitation des naissances de 1971 institue le système des quotas. Le nombre maximal de naissances permises pour l'année suivante est fixé et réparti en cascade jusqu'aux unités de travail (l'usine, le bureau et le village), lesquelles désignent les femmes autorisées à concevoir un enfant. Elle détermine les normes de procréation : mariage autorisé pour les filles après 23 ans à la campagne et 25 ans en ville, et après 25 et 27 ans pour les garçons. **Le nombre d'enfants est limité à 2 en ville et à 3 dans les zones rurales.** La planification des naissances devient une tâche politique qu'il est contre-révolutionnaire de ne pas

¹ Recensement de novembre 2000. La marge d'erreur du recensement est estimée par les autorités à 1,8%, c'est à dire plus ou moins 23 millions d'habitants (de 40 à 70 millions d'habitants selon les estimations occidentales).

pratiquer. L'appareil administratif de la planification des naissances est installé en 1974. En 1978, les autorités s'engagent sur la voie des *Quatre modernisations* (agriculture, industrie, science et défense) pour améliorer le niveau de vie des Chinois, en adoptant un train de réformes économiques et administratives, et en révisant à la baisse leurs objectifs démographiques. En l'an 2000, la population ne devra pas dépasser 1,2 milliard et, pour y parvenir, la plupart des couples devront n'avoir qu'un seul enfant : c'est **la politique de l'enfant unique. Les mesures décidées en 1978 et 1979 consistent en un contrôle rigoureux de l'âge du mariage, du calendrier et du nombre d'enfants par couple.** La loi sur le mariage de 1980 et la Constitution de 1982 rendent obligatoire pour les couples la pratique de la limitation des naissances. Le Comité central du Parti communiste chinois (PCC) résume ainsi la politique en matière de planification des naissances : *« encourager les grossesses et les mariages tardifs, des enfants moins nombreux, mais en meilleure santé ; et limiter le nombre des naissances à un seul enfant par couple, la permission d'engendrer un deuxième pouvant être accordée dans des circonstances particulières. Il faudrait promouvoir la même politique dans les régions rurales... et mettre en œuvre un programme de planification des naissances au sein des minorités nationales ; ce sont les différentes provinces et régions autonomes qui détermineront les méthodes et les besoins précis ».*

Le cadre général de la planification des naissances, sa ligne directrice idéologique et ses objectifs émanent du gouvernement central. Le contrôle des naissances est coordonné au niveau national par la Commission d'Etat du planning familial, laquelle établit à chaque fin d'année l'objectif national de naissances « autorisées ». Le nombre des naissances est ensuite réparti entre les provinces et subdivisé entre les préfectures, municipalités, districts, cantons puis comités jusqu'au plus petit échelon, l'unité de travail. L'interprétation et **la mise en œuvre de la politique relèvent de l'administration du comité, qui les adapte aux conditions locales.** Son application varie beaucoup selon les règlements des différentes provinces et municipalités, et selon qu'il s'agit de zones rurales ou de zones urbaines. Les comités déterminent presque entièrement le détail des règlements, des mesures incitatives et des sanctions et chaque unité de travail se voit ensuite attribuer un objectif à respecter pour les prochains deux ou trois ans. Le contrôle des naissances est appliqué sur la base de quotas fixés pour chaque unité, déterminant donc le nombre d'enfants pouvant y naître annuellement. De façon générale, une autorisation officielle est nécessaire aux femmes qui désirent avoir un enfant. L'utilisation du stérilet est encouragée après la naissance d'un premier enfant (la contraception est répandue : près de 85% des femmes en âge d'avoir des enfants se servent de moyens contraceptifs) et la stérilisation après la naissance du second. Dans la plupart des règlements connus, il est « interdit » d'avoir un troisième enfant : l'avortement de toute grossesse non autorisée est alors prescrit.

Devant **l'inobservation générale de la politique dans les campagnes**, les autorités décident en juin 1991 de rendre les différents cadres administratifs du PCC et des associations² davantage responsables du respect des contingents de naissances grâce à des « contrats de responsabilité de gestion des objectifs ». Ainsi, un cadre du parti est autant jugé sur les résultats économiques de la région qu'il supervise, que sur la façon dont la politique de contrôle des naissances y est appliquée. Il peut se voir supprimer des primes ou infliger des amendes si les quotas fixés n'ont pas été respectés. Les réussites en matière de planification familiale sont désormais beaucoup plus importantes dans l'évaluation globale d'un dirigeant ou d'un organisme. Cela a cependant eu pour effet de renforcer la tendance des familles et celle des autorités à déclarer un nombre de naissances inférieur à la réalité. Les autorités villageoises sont souvent confrontées à une situation difficile : d'une part, elles doivent faire respecter des

² Il y a environ 900.000 associations de planification des naissances pour lesquelles travaillent, selon les estimations, entre 36 et 50 millions de bénévoles.

règlements impopulaires et, d'autre part, elles s'exposent à des amendes et à des peines personnelles si les quotas de naissances ne sont pas respectés. Certains cadres locaux faussent donc les statistiques et c'est seulement lorsque les représentants des comtés organisent des campagnes et se rendent dans les villages pour faire respecter les quotas qu'ils se plient enfin aux règlements.

2/ Mise en application des règlements relatifs au contrôle des naissances

Dans les zones urbaines

Il y a peu d'exceptions au principe de l'enfant unique en ce qui concerne les régions urbaines car les règlements s'avèrent contraignants. Un couple résidant en ville n'a le droit d'avoir qu'un enfant, à moins que celui-ci ne soit handicapé, et deux enfants si le mari et la femme sont tous deux des enfants uniques.

La planification des naissances fait l'objet d'un contrôle serré dans les centres urbains. L'obtention d'un permis de résidence urbaine permanent (*hukou*³) garantit des services sociaux plus avantageux qu'en région rurale. Ceci a entraîné un contrôle plus rigoureux de la part des autorités sur les familles et les individus par le biais du *dang'an*⁴. Traditionnellement, le système de l'unité de travail (*danwei*) a non seulement donné aux autorités un pouvoir déterminant dans le domaine de l'emploi, mais aussi dans ceux du logement et des avantages sociaux, ce qui permet aux fonctionnaires d'exercer des pressions sur les couples pour les forcer à respecter les mesures de contrôle des naissances. Avec l'aide des comités de quartier, les unités de travail dans bon nombre de centres urbains informatisent la gestion de la planification des naissances, contrôlent le cycle menstruel des travailleuses et font des examens réguliers pour s'assurer qu'elles utilisent des moyens de contraception, en se servant de système de détection précoce si on soupçonne une grossesse non planifiée.

Toutefois, **en raison de la perte d'influence récente des unités de travail, entraînée par la réorganisation de l'économie chinoise et la mobilité accrue de la main-d'œuvre, le plan de limitation des naissances est parfois appliqué avec moins de rigueur dans les villes.** Bon nombre d'entreprises privées ne tiennent plus compte du dossier personnel des particuliers. Par ailleurs, si les autorités imposent rigoureusement la planification des naissances aux résidents permanents des villes, il leur est difficile de faire la même chose auprès de la « population flottante »⁵. Cependant, les problèmes des bas salaires, des logements exigus, ainsi que les mariages tardifs sont autant de facteurs qui entraînent une augmentation du nombre de couples qui préfèrent avoir un seul enfant. L'enfant unique est surnommé « petit empereur » car il est choyé et surprotégé.

Dans les zones rurales

La politique de l'enfant unique a été dès ses débuts particulièrement impopulaire dans les régions rurales. Elle est en effet entrée en vigueur à peu près au moment où est établi le système de responsabilité des ménages, lequel permet aux familles paysannes de tirer profit d'une partie des terres qui leur sont allouées. Les deux politiques se contredisaient puisque la politique rigide de planification des naissances limite la disponibilité de main d'œuvre familiale

³ Cf. point 4.

⁴ *Dang'an* : dossier personnel d'un particulier contenant des renseignements en matière de travail, de qualifications, d'ancienneté, d'adhésion au parti communiste, d'observation de la politique de l'enfant unique, etc.

⁵ Cf. point 4.

au moment où les familles en ont le plus besoin pour assurer leur prospérité. Ce transfert des responsabilités de production aux familles augmente le revenu familial et permet la migration des paysans de façon à ce qu'ils puissent se soustraire au contrôle des agents de la planification des naissances. Cette politique s'oppose par ailleurs à la préférence qui est traditionnellement accordée aux garçons, garants de la pérennité de la lignée familiale dans le système confucéen. Les fils et leurs épouses doivent en effet soutenir les parents du fils dans leur vieillesse, alors que les filles, en se mariant, apportent leur soutien à leur belle-famille. De plus, seuls les fils peuvent célébrer les rites honorant les ancêtres. On considère enfin qu'ils sont en mesure d'abattre plus de besognes que les filles sur une exploitation agricole.

L'inobservation massive de la politique de l'enfant unique en région rurale et les résistances de plus en plus vives à celle-ci conduisent à son abandon *de facto* en 1984. **En 1988, les autorités permettent ainsi officiellement la naissance d'un deuxième enfant, si le premier est une fille**, naissance pouvant intervenir seulement après un certain laps de temps, lequel varie d'une région à une autre. La proportion de couples autorisés à avoir deux enfants passe de 10% en 1984 à 50% en 1986. Dans 22 des 31 entités administratives supérieures (provinces, municipalités régies par le gouvernement et régions autonomes), les autorités permettent aux couples en région rurale d'avoir un deuxième enfant si le premier est une fille. Dans six provinces du Sud et du Nord-Ouest, les autorités permettent à toutes les familles paysannes d'avoir deux enfants, quel que soit le sexe du premier. Parmi les naissances de la période 1980-1988, la part de celles qui n'ont pas été autorisées est considérable : 52% dans les villages (contre 9% dans les villes). Après 1988, 40% des naissances annuelles dans les régions rurales seraient hors plan. Au niveau de l'ensemble du pays, près d'une naissance sur deux n'est pas un enfant de premier rang. Entre 1996 et 1999, 55% des enfants sont des enfants de premier rang, 35% des deuxièmes naissances et 10% des naissances de rang trois ou plus. Actuellement, en zone rurale, une femme a en moyenne 2,3 enfants, contre 0,8 pour une femme résidant en zone urbaine ; la moyenne nationale étant de 1,8 enfants par femme.

La presse chinoise rapporte de manière assez fréquente le déroulement de manifestations contre l'application de cette politique, l'occupation de bœufs publics, les accrochages et parfois les affrontements entre des villageois et des fonctionnaires de la planification familiale suivant par exemple le décès d'une personne lors d'une intervention chirurgicale ou encore l'imposition exagérée de taxe. Les autorités font parfois intervenir l'armée pour mettre fin à des manifestations violentes. Les organisations de défense des droits de l'Homme rapportent régulièrement la répression liée à la politique du contrôle des naissances.

Concernant les minorités

Généralement, les règlements sont plus flexibles à l'endroit des 55 minorités ethniques officiellement reconnues et sont pour la plupart moins sévères que ceux qui régissent la planification des naissances chez les Chinois d'ascendance Han qui composent 92% de la population. Leur application est également la responsabilité des provinces et régions autonomes concernées. Les mesures actuellement en vigueur concernant la majorité des minorités ethniques prévoient que les couples peuvent avoir deux enfants et que les groupes nomades, les paysans des régions ethniques et les habitants des zones frontalières peuvent en avoir trois. Dans certaines circonstances, des familles appartenant à des minorités ethniques peuvent avoir quatre enfants et, dans des régions éloignées comme le Tibet, il n'y a, dans les faits, aucune limite. Les règlements relatifs à la minorité tibétaine peuvent cependant être coercitifs (vagues de stérilisation forcée durant les années 1990) malgré des objectifs en apparence plus libéraux sur la taille des familles.

3/ Des méthodes incitatives et des pratiques coercitives

La propagande et la formation sont considérées comme le fondement de la politique de planification des naissances. Mais celle-ci a été mise en application au moyen d'avantages et de récompenses consentis à ceux qui en prennent l'engagement et de sanctions frappant ceux qui la violent, lesquelles varient considérablement selon les régions, les localités ainsi que les fonctionnaires locaux chargés de les faire appliquer.

Les incitations et récompenses pour le respect de la politique de planification des naissances sont plus importantes dans les régions urbaines que dans les régions rurales : privilèges sur le plan du logement, des soins médicaux et de l'éducation, possibilités d'avancement professionnel, primes alimentaires, allocations mensuelles de santé, promotions et primes spéciales pour les stérilisations volontaires. Dans les régions rurales, les principales mesures comportent habituellement l'acquisition de lopins de terre et des rations de céréales plus importantes. Les entreprises en zone rurale accordent la préférence, dans leur politique d'embauche, aux femmes n'ayant qu'un enfant.

Cette politique comporte l'utilisation de méthodes coercitives, lesquelles ne sont toutefois pas systématiques, excepté pendant la campagne de stérilisations et d'avortements forcés de la fin 1982. Ces mesures coercitives, comme la stérilisation et l'avortement forcés, la démolition de maisons, l'emprisonnement et d'autres violations des droits de l'Homme, ont marqué l'application de la politique de contrôle des naissances durant les années 1980 et 1990.

Une pression psychologique et économique considérable est exercée sur les couples pour qu'ils n'aient qu'un enfant. Les manœuvres d'intimidation psychologique et de harcèlement sont aussi des moyens souvent utilisés dans le but de « persuader » une femme enceinte d'avorter : « visites » des personnes en charge du planning familial, pressions de la part de l'entourage (une unité de travail peut se voir retirer certaines primes si le quota d'enfants est dépassé). La force, lorsqu'elle est utilisée, l'est alors de façon extrême. Face à de telles pressions, les femmes sont susceptibles d'avoir le sentiment qu'elles n'ont pas d'autre alternative que d'obéir.

La politique de « l'enfant unique » a été très préjudiciable pour les filles. Le gouvernement a interdit les échographies non indispensables car elles permettent de connaître le sexe d'un fœtus et d'éliminer les filles. Dans la pratique, néanmoins, son utilisation est massive. Il y a eu en 1995 près de 8 millions d'avortements en Chine, soit 26 avortements pour 1000 femmes âgées de 15 à 44 ans. Le taux réel doit se situer entre 30 et 35 avortements pour 1000 femmes. Le pays a connu une multiplication des infanticides féminins, surtout dans les campagnes. S'il demeure difficile d'évaluer son ampleur, sa pratique est devenue courante dans certaines régions rurales. Enfin, l'abandon de bébés de sexe féminin est important, les conditions de vie dans les orphelinats pour ces filles abandonnées sont souvent terribles et la mortalité infantile y est élevée. Tout cela se traduit par un déficit important de naissances féminines : 117 garçons pour 100 filles (fin 2000), alors que le ratio mondial est de 106 garçons pour 100 filles. Cet écart⁶ s'explique aussi par le fait que la naissance d'une fille n'est pas toujours signalée aux autorités. Ce déséquilibre entre les sexes provoque un surnombre de célibataires masculins,

⁶ L'écart est atténué dans les régions des minorités, comme le Tibet et le Xinjiang, où les couples sont autorisés à avoir plusieurs enfants, et exacerbé dans des provinces riches comme le Guandong et Hainan et, de façon générale, dans les zones rurales.

source dans certaines régions de graves problèmes, tels que les enlèvements ou les trafics de jeunes femmes, de plus en plus nombreux depuis quelques années.

Officiellement, le gouvernement s'oppose au recours à la force et condamne toute pratique abusive pour faire respecter les règlements relatifs à la planification des naissances, y compris les stérilisations et les avortements forcés. Les autorités avouent cependant qu'il y a de nombreux incidents, habituellement dans des régions éloignées, résultant souvent d'un excès de zèle de la part de responsables locaux.

Les couples ayant un enfant au-dessus du quota sont passibles de sanctions, lesquelles sont diverses. En zone rurale, les contrevenants peuvent se voir supprimer les rations alimentaires, rétrograder ou renvoyer de leur entreprise. Les fonctionnaires peuvent être rétrogradés ou révoqués. En ville, où les contrôles sont sévères, les parents peuvent perdre leurs emplois, leurs primes, l'accès gratuit à certains soins, à l'école, les allocations logement, etc. Enfin, l'avortement est officiellement obligatoire pour une femme immigrée en ville et souhaitant y rester ainsi qu'une femme non mariée.

Les avortements forcés, les stérilisations et autres sanctions sont de plus en plus remplacés par des amendes. Si de faibles amendes peuvent être imposées pour avoir négligé d'utiliser des contraceptifs, la poursuite d'une grossesse non autorisée peut entraîner des amendes plus importantes et l'imposition de retenues sur le salaire pour des périodes allant de sept à quatorze ans. Ainsi, dans les zones urbaines de la province du Henan, ces retenues peuvent atteindre de 20 à 30 % des salaires des deux parents pendant 7 ans dans le cas d'un deuxième enfant non autorisé, et de 30 à 40 % pendant 14 ans dans le cas d'un troisième. Dans les zones rurales de cette même province, aucune parcelle additionnelle de terre ne sera attribuée à une famille paysanne pendant 7 ans dans le cas d'un deuxième enfant non autorisé et pendant 14 ans dans le cas d'un troisième.

La presse chinoise relate fréquemment des cas d'infraction à la politique de contrôle des naissances. Un responsable de village des environs de Pékin a fixé des amendes allant de 20.000 à 50.000 yuans (montant en francs à peu près équivalent) en juillet 1992. L'AFP rapporte qu'en octobre 1993 un couple de la province de Heilongjiang a dû payer une amende de 14.700 yuans pour avoir refusé l'avortement d'un deuxième enfant alors que la femme en était à son septième mois de grossesse. En février 1994, le journal *China Population Today* relate l'amende de 7.000 yuans qu'a dû payer un couple de la province du Ningxia Wei ayant eu 6 filles avant qu'un garçon n'arrive ; dans un autre cas, une femme tente d'économiser 5.000 yuans pour essayer à nouveau d'avoir un garçon. En 1997, 3000 yuans sont en moyenne réclamés dans la province de l'Anhui et 10.000 yuans dans le Guandong. Selon un article paru en juin 1998 dans *The Economist*, dans un village de la région de Pékin, la naissance d'un deuxième enfant, une fille (le premier avait été un fils), a entraîné une amende de 15.000 yuans. L'article affirme que plus près de la capitale, l'amende aurait probablement atteint 50.000 yuans. Des articles de la presse chinoise plus récents font état d'amendes allant de 10.000 à 80.000 yuans. Dans les zones rurales, le paiement peut se faire en nature (animaux, biens personnels, etc.). Des couples ont vu leur maison détruite parce qu'ils n'avaient pas payé leur amende.

Ainsi, au niveau des provinces, et notamment dans celle du Zhejiang, en cas d'une naissance surnuméraire, un couple doit payer une amende équivalente à 20% de leur salaire commun annuel⁷, et ce pendant cinq ans⁸. Selon le nouveau règlement sur la planification

⁷ Au Zhejiang, le revenu annuel moyen d'un résident urbain est de 74.600 yuans fin 1997 ; celui d'un résident rural est de 36.840 yuans.

familiale de la province de Guizhou, publié en juillet 1998, les familles qui dépassent le quota des naissances doivent payer une amende variant entre le double et le quintuple du revenu annuel par personne dans leur localité. A Shanghai, le dépassement du quota des naissances entraîne une amende équivalente à trois fois le salaire annuel total des deux parents. Dans d'autres provinces plus pauvres, les couples désireux d'avoir plus d'un enfant doivent déboursier une somme allant jusqu'à 3 fois leur revenu mensuel (4000 yuans).

La corruption devient endémique en Chine et a une incidence sur l'application de la politique. Ainsi, il arrive parfois que certains responsables de la planification familiale passent sous silence ou encouragent les grossesses hors plan afin de pouvoir par la suite percevoir des amendes et gonfler les budgets de l'administration locale ou les leurs ; qu'ils passent outre aux ordres du gouvernement central de lever les fonds nécessaires pour mettre sur pied un programme lié au planning familial ou encore qu'ils lèvent les fonds mais les emploient à d'autres fins. Des fonctionnaires falsifient des données parce qu'ils veulent satisfaire leurs supérieurs ou se soustraire aux pressions de ceux qui les poussent à faire respecter les quotas. L'apathie ou les capacités inégales des fonctionnaires locaux, les difficultés associées à la mise en œuvre de la politique dans les régions économiquement déprimées, les voies hiérarchiques mal définies, l'interdépendance des organismes urbains et des organismes ruraux au niveau de la gestion, le manque de personnel et la pénurie de matériels, notamment informatiques, sont autant de facteurs supplémentaires qui ont une incidence sur l'application de la politique au niveau local. Malgré la loi de 1995 sur les soins de santé pour les mères et les enfants interdisant l'utilisation d'échographies pour déterminer le sexe du fœtus, des médecins communiquent celui-ci aux parents (les violations de cette loi entraînent des amendes de 2000 yuans par cas). Nombre de médecins modifient également les rapports d'avortement ou de stérilisation. Des policiers perçoivent des paiements.

4/ Migration interne et « population flottante »

Chaque Chinois se voit assigné un lieu administratif de résidence qui définit son appartenance à l'une des deux catégories de la population, agricole et non-agricole. **Il existe deux sortes d'enregistrement de résidence permanente (*hukou*) : un pour les travailleurs agricoles, un autre pour les travailleurs urbains.** La grande majorité de la population chinoise est officiellement enregistrée comme «travailleur agricole », statut qui contraint le paysan à travailler la terre et à produire un certain contingent de grains pour l'Etat sans lui donner droit aux avantages sociaux accordés aux détenteurs de *hukou* urbains (garanties d'emploi, de pension de vieillesse, d'assurance travail et des avantages comme le logement, les services médicaux, la gratuité scolaire, etc.). Durant presque toute la durée du régime de Mao (1949-1976), la migration interne est rigoureusement limitée, ce qui a empêché les paysans de gagner les zones urbaines. Les systèmes d'enregistrement de résidence permanente (*hukou*) et des unités de travail (*danwei*) ont contraint les travailleurs à demeurer dans leur emploi et leur logement. L'enfant, à sa naissance, reçoit le statut de résidence de sa mère, puisque les femmes sont habituellement moins mobiles que les hommes. Les autorités voulaient ainsi restreindre le nombre d'enfants qui seraient autorisés à résider en zone urbaine et réduire la migration des milieux ruraux vers les centres urbains.

Le sous-emploi rural et les risques d'explosion sociale qu'il impliquait sont devenus tels qu'ils ont été à l'origine du revirement politique initié dans les réformes économiques et sociales

⁸ Extrait du règlement du Planning familial de la province du Zhejiang, 1989.

entreprises en 1978 et 1979. Depuis leur entrée en vigueur, le système étatique des communes agricoles commence à se désintégrer à mesure que l'Etat remet la gestion des terres et de la production agricole entre les mains des unités familiales et permet aux paysans de vendre l'excédent de leurs produits sur les marchés locaux. L'augmentation de la productivité agricole libère une main-d'œuvre de plusieurs dizaines de millions de paysans, lesquels, même sans avoir obtenu d'autorisation, commencent à migrer vers les agglomérations côtières au début des années 1980 pour y vendre leurs produits dans des marchés parallèles et pour travailler sur les chantiers de construction et dans d'autres entreprises qui prolifèrent à la suite des réformes. Ce mouvement s'accroît en 1984 après l'autorisation donnée aux ruraux de s'installer en ville à condition de garder leur enregistrement « agricole ». **Ce relâchement des restrictions à la mobilité des habitants des zones rurales provoque l'une des plus importantes migrations mondiales jamais vues en temps de paix.** Les estimations de l'importance de cette population varient considérablement, de 80 millions à 140 millions. A la fin des années 1980, les migrants représentent plus du cinquième de la population des villes de Pékin, Shanghai et Canton.

L'expression « **population flottante** » (*liudong renkou*) se rapporte aux personnes qui se sont déplacées sans avoir au préalable obtenu d'autorisation officielle mais qui n'ont pas modifié leur *hukou* initial. Elle comprend non seulement les travailleurs ruraux qui se rendent dans les villes, mais aussi des enfants, des personnes âgées et des travailleurs non agricoles qui se déplacent d'une localité à l'autre, d'un village à l'autre ou, plus rarement, de la ville à la campagne. La grande majorité des itinérants sont de jeunes hommes célibataires. Les migrants ne sont pas toujours en déplacement, certains habitant un même endroit pendant des années. Ils sont appelés *mangliu*, dont la traduction littérale est « travailleur migrant aveugle », et signifie aussi « vagabond », ce qui reflète la dérision et la méfiance que de nombreux résidents permanents ressentent à leur endroit. La plupart du temps, ces migrants font le travail que les citoyens ne veulent pas faire et sont embauchés comme journaliers ou saisonniers. Ils travaillent principalement comme ouvriers en bâtiment, vendeurs dans les marchés libres, artisans itinérants et colporteurs, à titre d'aide domestique chez des particuliers ainsi que dans les industries de transformation, de l'électronique, etc. Si les conditions de travail varient considérablement, ils touchent pour la plupart de faibles salaires, sont soumis à du travail supplémentaire forcé, des conditions de travail dangereuses, de l'insécurité, et n'ont aucune protection médicale.

Les migrants qui s'installent dans les villes doivent officiellement avoir en leur possession, ou obtenir dès leur arrivée, une carte d'identité et un permis de travail, documents délivrés dans leur village natal qu'ils doivent présenter au Bureau de la Sécurité publique (BSP), afin de se voir délivrer une **carte de résidence temporaire**. En délivrant cette carte, les autorités tentent de maîtriser le flot de travailleurs ruraux excédentaires. Si une personne souhaite demeurer dans une zone urbaine pour 3 jours ou plus, un enregistrement temporaire est officiellement exigé et peut se faire dans les hôtels, auprès d'une unité de travail, du bureau commercial des marchés libres ou dans un bureau de sécurité de quartier. Un enregistrement temporaire n'est valide que trois mois et doit ensuite être renouvelé auprès des autorités compétentes. Un séjour « temporaire » peut durer un an ou plus. Les travailleurs des grands chantiers de construction détiennent souvent des permis temporaires et, généralement, ils se construisent leur hébergement sur le chantier. Le « village Zhejiang » à Pékin, centre du commerce des tailleurs de la capitale, est ainsi une enclave de 100.000 paysans originaires de cette province et l'un des plus grands quartiers de résidence de migrants « temporaires » de la capitale.

De nombreux migrants omettent de s'inscrire et il est assez facile de contrefaire les certificats de résidence temporaire. Ils sont aussi relativement aisés à obtenir au moyen de la

corruption. Un marché noir existe également pour le *hukou* « urbain » et la corruption chez les fonctionnaires est importante : le prix varie en fonction de la grandeur et du prestige de la ville entre quelques milliers de yuans dans les petites villes et 50.000 yuans à Pékin (1995). Les ventes de *hukou* représentent jusqu'à 40% des recettes gouvernementales dans certains cantons.

En 1995, on estime à 10% seulement le nombre des migrants en règle. Le taux est semblait-il beaucoup plus élevé à l'heure actuelle, à la suite des efforts concertés que le gouvernement déploie en vue de coordonner l'enregistrement des migrants. Les autorités locales ont eu pour consigne de sévir contre les migrants non inscrits en organisant des « campagnes d'épuration » leur permettant de ramener dans leurs lieux d'origine des milliers de personnes. Le « village Zhejiang » est ainsi investi par l'armée une fois par mois, dans une véritable démonstration de force, pour vérifier les permis de résidence de ses habitants.

Il y aurait eu en 1998 quelque **20 millions d'enfants d'âge scolaire parmi la population flottante** et 2,5 millions d'entre eux n'auraient pas accès aux écoles dans les villes⁹. De nombreuses écoles refusent les enfants dont les parents n'ont pas de permis de résidence urbaine ou temporaire. Les autorités locales craignent en effet de recevoir un nombre encore plus important de migrants si elles permettent à leurs enfants de fréquenter les écoles. Il semble néanmoins que certaines écoles les acceptent et demandent dans ce cas le double des frais de scolarité courants (ce qui est interdit depuis 1998), laissant ainsi l'éducation hors de portée pour de nombreuses familles. Les entreprises et les services d'enseignement sont depuis peu incités à la création d'écoles pour les enfants de migrants.

5/ Le contrôle des naissances dans la « population flottante »

On estime qu'en 1990 les migrants sont responsables du huitième de toutes les naissances surnuméraires. Nombre de femmes, afin d'échapper aux agents de la planification familiale, se déplacent clandestinement d'une région à une autre. Des « filières clandestines » se constituent : des réseaux de parents et d'amis aident les femmes à se rendre dans d'autres localités pour avoir leur enfant. Certains villages sont devenus des centres de naissance clandestins, où les résidents louent une chambre et offrent des services aux femmes enceintes. Des fonctionnaires dans les campagnes participent à la dissimulation de ce manquement à la politique. De plus, de nombreuses paysannes se rendent dans les villes pour donner naissance à leur enfant non autorisé, les mesures de contrôle y étant beaucoup moins contraignantes, puisque la plupart ne travaillent pas dans des entreprises régies par le *danwei* et ne dépendent pas du système d'enregistrement de résidence pour leur logement. Dans les quartiers de migrants des grandes villes, les couples échappent aux responsables des services de la planification des naissances parce que leurs dossiers sont conservés dans leurs villages d'origine. Nombre de ménages de migrants comptent plus de trois naissances excédentaires. En cas de contrôle, nombreux sont ceux prêts à payer les amendes en argent comptant. A Shanghai, le taux des naissances non autorisées de la population itinérante est 30 fois supérieur à celui des résidents permanents.

Dès le début des années 1990, les autorités se préoccupent de la « population flottante » qui peut échapper aux règlements relatifs à la planification des naissances. Depuis décembre 1991, il est officiellement exigé que les personnes itinérantes présentent des « cartes de planification des naissances » à toute demande de permis de résidence ou de commerce et d'emploi. Cette carte porte des renseignements détaillés sur l'état marital et le nombre d'enfants

⁹ Une scolarisation de neuf ans est obligatoire : 6 ans en enseignement primaire et 3 ans dans le premier cycle du secondaire (de 12 à 14 ans).

du détenteur, et celle des couples mariés indique en outre les méthodes contraceptives qu'ils utilisent. En 1992, 15.000 associations de planification des naissances sont mises sur pied pour surveiller la population flottante. En outre, dans plusieurs provinces, les règlements relatifs à la planification des naissances disposent que la population mobile relève à la fois des autorités du lieu où ils sont enregistrés comme résidents permanents et du gouvernement où ils résident en réalité.

Le 1^{er} janvier 1999, entrent en vigueur de nouvelles règles nationales sur les « méthodes de gestion de la planification familiale dans la population nomade ». Selon ces règles, il incombe aux gouvernements de la région où les migrants se trouvent de s'occuper de la planification familiale de ces derniers, notamment « en vérifiant leur statut marital et familial, en leur fournissant des moyens de contraception et des services de planification des naissances, et en prenant des mesures à l'endroit de ceux qui violent les règles de la planification des naissances ». Les unités de travail ou les personnes qui embauchent des travailleurs migrants ont la responsabilité d'appliquer les règles. Les propriétaires des maisons où habitent les migrants sont tenus d'aider à promouvoir la planification familiale.

Les enfants clandestins, nés en violation des règlements relatifs à la planification des naissances et non déclarés, sont communément appelés « enfants fantômes » ou « enfants au noir » (black children ou *hei haizi*). L'agence de presse officielle chinoise *Xinhua Overseas* rapporte en 1989 qu'il y a 9,6 millions d'enfants nés hors quotas chaque année ; d'autres sources chinoises estiment au début des années 1990 à près de 9 millions par an le nombre de ces naissances, soit pratiquement 40% du total des naissances annuelles. Parmi ces naissances « hors plan », il y a ceux qui sont enregistrés par les autorités quelque temps après leur naissance, après paiement d'une amende ou au moyen de la corruption, et ceux qui ne sont pas déclarés. Ces derniers, les *hei haizi*, seraient quelques 4 millions par an au début des années 1990. La deuxième mission australienne d'observation des droits de l'Homme en Chine rapporte qu'il y aurait en 1993 entre 2 et 4 millions d'enfants non enregistrés par an. Le dernier rapport de l'UNICEF, en date de juin 2002, estime possible que le nombre d'enfants non enregistrés en Chine atteigne six millions en 2000¹⁰. Le décompte de ces millions d'enfants non déclarés constitue l'une des principales difficultés du recensement de novembre 2000. Les autorités se sont engagées à ne pas infliger de punitions aux familles en infraction et, pour les encourager, ont fait savoir qu'elles régulariseraient les enfants déclarés spontanément avant le recensement. On ne dispose pas de chiffres concernant ces régularisations, mais les autorités ont rapporté que pour la seule ville de Chongqing (province du Sichuan), quelques 68.000 enfants non déclarés ont été « retrouvés ». Ces enfants ne possèdent pas de certificat de naissance, n'ont pas de statut et n'appartiennent pas *de jure* à la société. Ils n'ont aucun accès à l'éducation et aux services de santé¹¹ et font partie d'une des couches sociales les plus pauvres de la Chine. Ils ne peuvent par la suite être en mesure de faire une demande de documents d'identité ou d'emploi officiel.

La grande majorité de ces enfants clandestins sont des filles, d'origine paysanne. Celles-ci se voient confier à des parents pour qu'ils les élèvent jusqu'à ce qu'un garçon naisse ou sont placées dans des foyers urbains. Leurs parents n'ont pas les ressources nécessaires pour faire face aux sanctions économiques et administratives prévues pour les naissances surnuméraires, quittent

¹⁰ Selon ce rapport, 50 millions de bébés n'ont pas été enregistrés en l'an 2000, ce qui représente 41% des naissances à l'échelle mondiale (22,5 millions en Asie du Sud, 17 millions en Afrique subsaharienne et 3 millions au Moyen orient et en Afrique du Nord).

¹¹ Les services de santé ne sont pas gratuits pour l'écrasante majorité de la population rurale. Par ailleurs, compte tenu de l'augmentation rapide des frais de scolarité au cours des dernières années (ils représentent 30% du budget global d'une famille rurale avec un enfant), l'école est de moins en moins accessible aux familles de paysans.

leur région pour se fondre dans la masse de la population flottante des villes, où, à la faveur de la libéralisation économique, la main-d'œuvre, féminine surtout, se recrute en bas âge dans les industries. La plupart de ces enfants non-enregistrés ne sont pas systématiquement marginalisés. Les pratiques de corruption des cadres chargés de la planification des naissances ainsi que les « paiements directs » aux enseignants et médecins peuvent permettre d'insérer nombre de ces enfants. Ils se retrouvent aussi à vagabonder dans les rues des grandes villes. Parmi les enfants qui mendient, volent ou se prostituent, il y a deux fois plus de garçons que de filles. La répression policière étant relativement sévère, ils sont, malgré leur grande mobilité, vite repérés et placés en institution, les « stations de déportation » (*qiansongzhan*) fonctionnant comme des centres par lesquels ils transitent avant d'être renvoyés chez eux, si c'est possible. Dans le contexte actuel où seule une minorité de la population bénéficie d'une protection sociale, les millions d'enfants hors plan non déclarés manquent de la protection la plus élémentaire contre les abus et constituent une proie de prédilection pour les réseaux d'exploitation.

6/ Vers une amélioration du système de contrôle des naissances ?

Depuis le milieu des années 1990, le gouvernement central entreprend de réformer la politique en matière de contrôle des naissances, en supprimant un certain nombre de procédures jugées trop strictes, et en l'entourant d'un cadre juridique. Des tribunaux chargés de veiller à sa mise en œuvre ont été créés dans chaque province, devant lesquels, en vertu de la loi de la procédure administrative promulguée en octobre 1990, les citoyens peuvent poursuivre les autorités locales. Très peu d'agents en charge de la planification familiale ont été sanctionnés et rares sont les poursuites intentées contre les fonctionnaires à avoir abouti. Certains font l'objet d'enquêtes et de sanctions disciplinaires, voire de peines de prison. Les médias chinois relatent peu souvent de telles affaires et mettent davantage l'accent sur les cas où les familles contrevenantes sont punies.

En 1995, le gouvernement lance un programme pilote pour expérimenter une nouvelle orientation de la politique familiale dans une ville et cinq comtés, dont celui de Deqing dans la province de Zhejiang, tous en zone rurale, puis, en 1997, dans cinq autres comtés. Les objectifs de l'expérience sont, dans leurs grandes lignes, de favoriser chez les fonctionnaires de la planification familiale une démarche « axée sur les clients », en offrant des services techniques améliorés, de l'assistance socio-psychologique et de l'information. Parallèlement, les compétences des fonctionnaires locaux de la planification familiale sont rehaussées. Ces derniers sont supervisés de façon plus stricte. Enfin, l'emploi d'autres moyens de contraception est encouragé. Le programme englobe 300 comtés (plus de 10% des comtés du pays) à la fin 1998 et des cliniques de planification familiale sont créées dans 130 villes. Plusieurs organisations étrangères collaborent également à ses programmes. En 1998, le FNUAP lance à grand renfort de publicité un programme de planification familiale dans 32 municipalités et 800 cantons destiné à mettre un frein à l'application abusive de la politique. L'heure est à la persuasion, non plus à la coercition : dans les villes, en cas de seconde grossesse, les femmes se voient offrir une véritable information sur les moyens contraceptifs et la possibilité de choisir entre diverses méthodes, ce qui représente une réelle nouveauté. Ainsi, à la suite d'expérimentations positives réalisées conjointement par les représentants locaux de la Commission d'Etat du planning familial et le FNUAP dans nombre de provinces, celle du Zhejiang abolit en 2001 le système des quotas de naissances. Les femmes y ont désormais le choix d'utiliser les moyens contraceptifs qu'elles désirent et le droit de choisir quand elles veulent leur enfant.

La politique de l'enfant unique, bien que mise en œuvre depuis plus de 20 ans, n'a force de loi que depuis le 1^{er} septembre 2002. Le texte, adopté en décembre 2001 lors de la 25^e session du Parlement, a pour objectif de normaliser la politique du contrôle des naissances. Cette loi, qui met fin aux règlements locaux en matière de planning familial et de maîtrise de la population, doit, selon les autorités, lutter contre les abus tels que l'infanticide des filles, l'avortement sous contrainte et l'avortement sélectif de fœtus de sexe féminin. Les nouvelles dispositions prévoient que les couples ayant eu un enfant en violation des règles du planning familial, devront payer une « contribution sociale », fixée en fonction du revenu moyen du lieu de résidence. La loi précise aussi que l'administration, à ces différents niveaux, devra directement financer le travail du planning familial, lequel était jusqu'alors alimenté par les amendes infligées aux contrevenants. Une pratique qui conduisait inévitablement à des abus de pouvoir et à la corruption. Cependant, pour un grand nombre de spécialistes, cette loi sera insuffisante pour prévenir l'excès de naissances car elle n'augmente pas les revenus des paysans et ne met pas en place un système de retraite pour les plus âgés d'entre eux, lesquels dépendent toujours de leur descendance.

Bibliographie

Sources :

Etudes et rapports :

Amnesty International, « Etre femme en Chine », juin 1995.

Chrétien Gérard, « Human rights regarding Chinese women », Planet papers, juin 2001.

Commission de l'immigration et du statut de réfugié – Canada (« Chine : le point sur la politique de l'enfant unique », janvier 1995 ; « Chine : migration interne et population nomade », septembre 1998 ; « Chine: politique de l'enfant unique - Mise à jour- juin 1999 »).

Gender Watch / Asian journal of Women's studies, « The effect of the Chinese reform policy on the status of rural women », 30 septembre 2001.

INED, Population et Sociétés, «Persistance des problèmes démographiques en Chine », N°331, janvier 1998.

INED, Population et Sociétés, «Chine et Indonésie : deux voies vers la transition de la fécondité », N° 337, juillet-août 1998.

Population and development review, « The age of migration in China », septembre 2001.

United Kingdom Home Office, Immigration and Nationality directorate, «China report », octobre 2002.

Ouvrages :

Bianco Lucien, Hua Changming, «La population chinoise face à la règle de l'enfant unique », Armand Colin, Paris, 1989.

Blayo Yves, «Des politiques démographiques en Chine », INED-PUF, Cahier n° 137, Paris, 1997.

Fabre Guilhem, «Chine : le piège des inégalités », coll. Problèmes politiques et sociaux, Documentation française, Paris, 2000.

Gentelle Pierre, «Chine : un continent... et au delà ? », coll. Asie plurielle, Documentation française, Paris, 2001.

Stoecklin Daniel, «Enfants des rues en Chine : une exploration sociologique » (résumé de l'ouvrage fait par l'auteur sur Internet sous le titre *Enfants chinois en situation de rue*), Karthala, Paris, 2000.

Presse :

Dépêches d'agences de presse, articles de la presse chinoise, française et internationale.