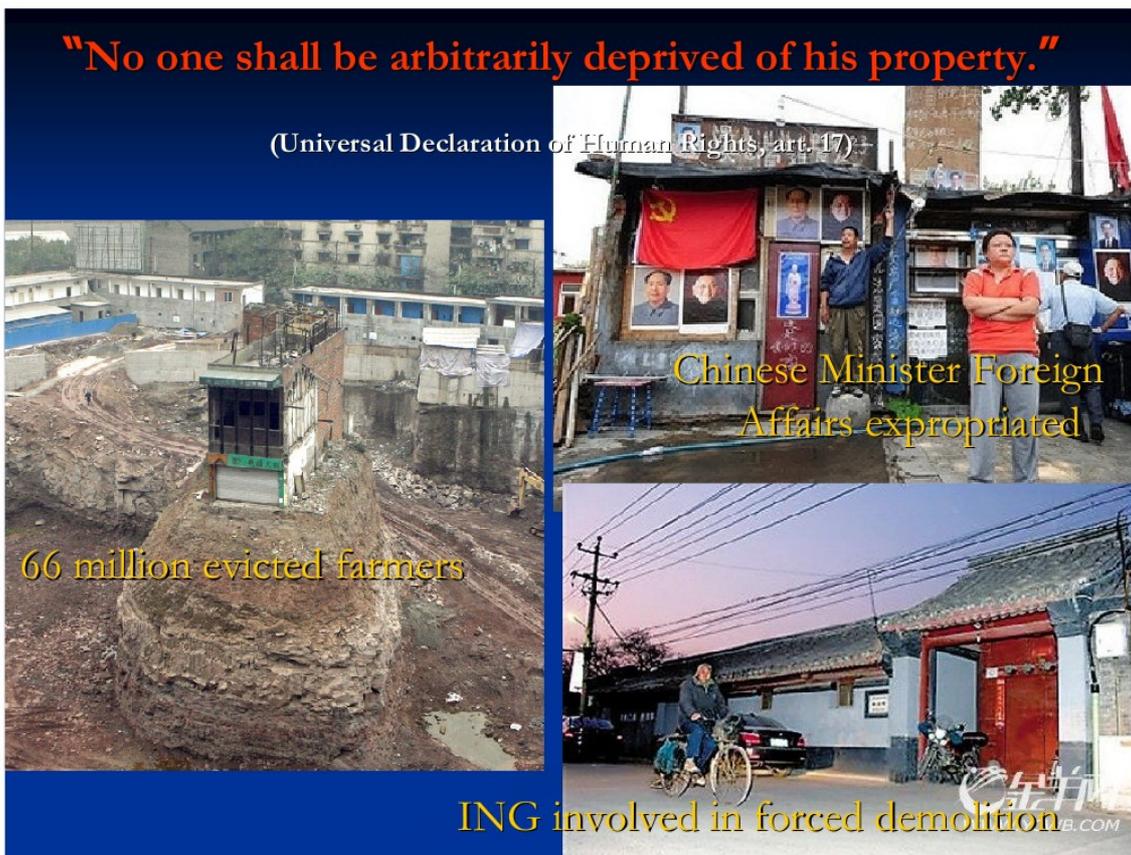




Les réunions thématiques d'Agter

La gestion foncière en Chine : enjeux et contraintes



Peter Ho,

Chaire Economie et développement de la Chine,
Université de Leiden (Pays-Bas),
p.p.s.ho@hum.leidenuniv.nl

Sylvie Dideron,

Consultante en matière de foncier rural (Chine)

Transcription : Ana Roman, Mathieu Perdrault

15 octobre 2010

Campus du Jardin Tropical de Paris René Dumont
Nogent-sur-Marne

[Vidéo #1]

Peter Ho : Il y a deux concepts qu'il est utile d'avoir en tête. Le premier est le concept de « crédibilité » et le second celui « d'institution creuse ». Ces deux concepts sont très opposés. Les institutions « crédibles » sont des institutions qui ont trouvé une légitimité sociale et économique suffisante pour leur permettre de fonctionner. Les « institutions creuses » sont des institutions qui, au contraire, suscitent de nombreux conflits sociaux. D'une certaine manière elles ne sont pas « crédibles ».

Quand vous regardez la manière dont l'Etat chinois traite la question foncière, vous pouvez constater qu'il parvient à piloter cette transition très difficile et cette question très délicate plutôt avec succès, c'est-à-dire sans véritable rupture sociale majeure. Je pense qu'une des clés qui explique cela est qu'il est capable de se mettre en retrait, de s'effacer en tant qu'Etat par rapport au développement des institutions, au lieu de chercher à les développer activement, à leur imposer leur développement.

Pourquoi le foncier est-il si important dans le contexte chinois ? D'abord, la terre constitue le dernier vestige du passé socialiste de la Chine. Pourquoi ? Parce que si vous regardez les moyens de production, vous voyez que le travail et le capital sont de plus en plus privatisés alors que la terre reste fondamentalement aux mains soit de l'Etat soit des collectivités locales. Cela signifie que la question foncière va être un enjeu crucial du développement futur de la Chine. Le foncier est d'ores et déjà devenue une énorme source de richesse dans la société chinoise. L'immobilier est aujourd'hui l'un des 10 secteurs d'activité les plus rentables de Chine.

Regardons maintenant un peu la théorie. Si l'on s'intéresse à la théorie néolibérale, celle-ci repose sur trois hypothèses : la première est que la terre doit être un bien privé. La seconde est que la propriété foncière doit être formalisée, c'est-à-dire qu'elle doit être définie et protégée par la loi, avec l'aide de titres et de registres. Enfin, la propriété foncière doit être sécurisée. Elle doit donc être exclusive et permettre l'exclusion des autres usagers vis-à-vis de son utilisation ou de tout autre droit, et cela dans la durée. Ainsi, dans cette optique, si les institutions peuvent être protégées par l'Etat et leur fonctionnement laissé au marché, alors un véritable marché fonctionnel doit pouvoir se développer. Ça c'est la théorie.

Et bien je pense que le contexte chinois contredit complètement cette théorie. D'abord, la terre n'est pas privée en Chine, elle est aux mains de l'Etat et des collectivités. Deuxièmement, l'accès à la terre n'est pas formalisé. Je dirais même qu'il est totalement informel. En fait, la plupart des terres aujourd'hui ne sont pas enregistrées. Il n'y a pas de cadastre en Chine. Enfin, comme vous avez pu le voir avec cette image que je vous ai montrée au début de ma présentation, l'accès au foncier n'est absolument pas sécurisé. Même l'ancien ministre des affaires étrangères peut perdre ses terres ! Donc le foncier est loin d'être sécurisé... Et ce qui est surprenant, c'est que la Chine, malgré toutes ces contradictions, a été capable d'atteindre cette croissance à deux chiffres de 10 % au cours des trente dernières années.

L'une des clés pour comprendre cela est le concept de « crédibilité ». Comment un Etat peut-il créer, promouvoir ou faciliter l'établissement d'institutions crédibles ? Je pense que la nature exacte de l'institution n'a pas d'importance. La question principale n'est pas de savoir par exemple si la propriété des terres est formelle ou informelle, privée, étatique ou collective, sécurisées ou non. Ce n'est pas le problème. Ce qui importe c'est de savoir si cette institution est « crédible » ou non.

La question que nous nous posons est « qui possède la terre en Chine ? ». Lorsque vous posez cette question en Chine, à un paysan - vous lui demandez « qui possède cette terre là ? » -

souvent le paysan dira « c'est le village qui possède cette terre ». Si vous allez voir la commune, qui est un autre niveau administratif, là on peut vous répondre que c'est la commune qui représente la collectivité locale et non pas le village et par que les terres appartiennent par conséquent à la commune. Si vous vous rendez à un niveau encore supérieur, celui du canton et que vous demandez à qui appartient telle terre, là on pourra simplement vous dire que le canton représente l'Etat au niveau le plus local et ne peut pas se prétendre propriétaire de la terre. Mais on ne vous dira pas qui l'est. Ainsi, plus vous remontez les échelons administratifs, plus les réponses seront différentes.

Et ce qui est amusant, c'est qu'en Chine les paysans sont autorisés à mettre la terre en location. Ils peuvent louer, pour trente ans, la terre du village dont ils disposent. Mais très souvent le village reprend ces terres, tous les 4 ou 5 ans, afin de les réattribuer à d'autres villageois. Ce qui est intéressant est que ces réallocations bénéficiaient de l'assentiment de 80,6 % de la population à la fin des années 80. Ce soutien a diminué un peu jusqu'à 62% à la fin des années 90. Mais, lorsque j'ai fait une étude en 2005 à travers tout le pays, j'ai constaté que ce taux était remonté à 70 %. Ce que ces chiffres disent, c'est que la plus grande part des paysans soutiennent une structure de droits de propriété précaire.

Intéressons nous à la manière dont a été gérée l'apparition du surplus de main-d'œuvre rurale consécutif au développement agricole en Chine, au cours des trente dernières années, main-d'œuvre qui concrètement vit tous les jours de la terre et survit grâce à elle. Pour illustrer cela, je vous propose une comparaison. Ici vous avez la proportion de main-d'œuvre rurale en Hollande. La Hollande est un pays qui exporte largement ses produits agricoles dans le monde. Dans les années 1930, les travailleurs ruraux représentaient 80% de la population. Dans les années 1950, au moment où a commencé l'industrialisation de l'agriculture hollandaise, cette proportion est descendue à 12 %. Aujourd'hui, les agriculteurs représentent 2 à 3 % de la population. En Chine, cette proportion était quasiment de 90 % dans les années 1930 et elle est aujourd'hui de 50 %.

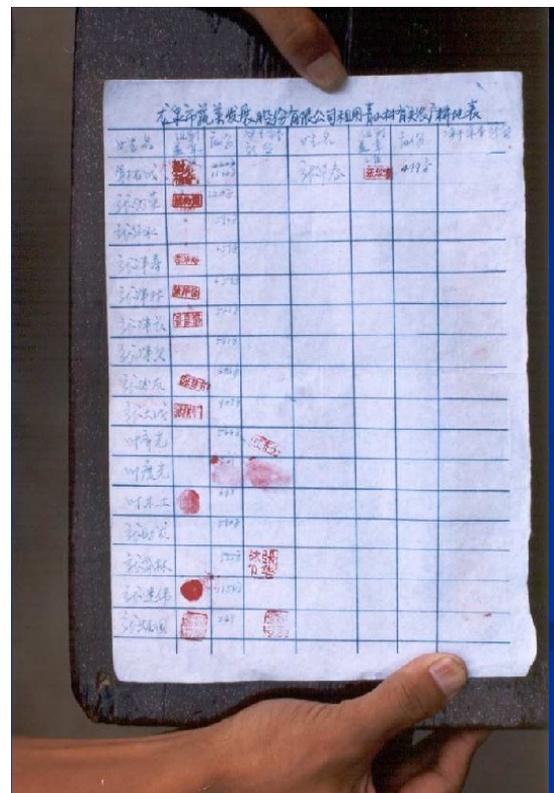
Je pense qu'il est intéressant de voir que c'est la structure des droits de propriété en Chine, en particulier dans le secteur agricole, qui a permis d'accompagner ce transfert de main-d'œuvre. Le système de location des terres rurales a permis une certaine consolidation des moyens de subsistance des agriculteurs. C'est aussi parce qu'ils avaient une certaine stabilité de revenu que l'industrialisation rurale a été possible en Chine. Et c'est grâce à cette industrialisation que la proportion de la main-d'œuvre rurale est passée de 80 % à 60% entre 1979 et 2004. La pauvreté rurale est quant à elle passée de 30% à moins de 3 % au cours de la même période. Tout ceci a abouti à la diversification de l'agriculture chinoise sur le long terme. Et songez que cela a lieu sans rupture sociale, politique ou économique majeure comme nous avons pu en voir, par exemple, dans les pays de l'ancien bloc soviétique qui se sont totalement effondrés.

[Question d'un participant] **La question c'est de savoir effectivement qu'elle est la crédibilité de l'Etat qui a toujours la main-mise sur les terres et d'un autre côté comment se fait-il que il n'y a pas conflit ? Est-ce parce que la justice ne permet en Chine aux paysans de revendiquer ou parce qu'on ne peut pas parler d'expropriation puisque pour parler d'expropriation il faut être propriétaire ?**

Il y a une sorte de contradiction apparente entre, d'une part, mon argument qui est que les structures institutionnelles sont crédibles, légitimes, et, d'autre part, l'idée qu'il y a quand même des conflits lorsque je dis, moi, qu'il n'y a pas de rupture sociale majeure. C'est le genre de choses qui peut vous interloquer.

Je pense que la crédibilité dont jouissent les institutions autour du foncier ne signifie pas qu'il n'y a pas de conflit. En fait, si vous regardez bien le contexte chinois, vous constaterez qu'il y a beaucoup de conflits visibles, de même qu'il y a des conflits potentiels bien plus profonds qui peuvent surgir. Mais je pense que la Chine, tout au long des trente dernières années, a été capable de conduire cette transition sans qu'il y ait d'instabilité sociale majeure. Et c'est selon moi jusqu'ici le principal indicateur dont on dispose... La Chine ne s'est pas effondrée. Contrairement à ce à quoi s'attendaient beaucoup de gens. En fait, je ne pense pas que la Chine s'effondrera, alors que beaucoup de gens continuent de le penser.

Le fait est que le développement génère beaucoup d'externalités. Et il y a ainsi beaucoup d'aspects négatifs. Je pense que ce sont essentiellement ces aspects que vous voyez : les gens qui sont déplacés, le problème des évictions forcées, les problèmes environnementaux de la Chine... Ce sont là indubitablement des aspects négatifs du développement de la Chine. Mais, hors de toute considération morale, je pense que c'est la spécificité des structures institutionnelles de cette Chine en développement, qui a pour une large part rendu possible l'énorme croissance économique du pays : à savoir des structures relativement précaires, non privées et non protégées légalement.



[Vidéo #2]

Sylvie Dideron : En Chine, au moment de la décollectivisation, tous les moyens de production, y compris la terre, ont été distribués au sein des villages, au sein des « hameaux », aux membres des anciennes équipes de production. Ces équipes correspondent aux habitants des villages naturels appelés « hameaux ». Tout a ainsi été redistribué aux familles en fonction du nombre de bouches à nourrir.

Ce sont les chefs de famille qui ont reçu un titre foncier, un droit d'usage de la terre héritable. La durée de ces droits d'usage a augmenté au fil du temps. Aujourd'hui, pour les terres agricoles, cette durée est - si je ne me trompe - d'une trentaine d'années. Ces droits sont toujours héréditaires.

Au début des réformes, avait été conservée une réserve de terres au niveau de chaque village. Elle permettait régulièrement, selon la volonté locale, de réallouer les terres au sein du village, notamment en fonction des évolutions démographiques. On procédait, en effet, à des réajustements de la répartition des droits entre les familles en fonction des décès, des naissances, des départs des femmes mariées ailleurs, des déplacements de population, etc. Maintenant, ceci est terminé.

En matière de foncier agricole, c'est la « collectivité locale » qui est propriétaire de toutes les terres. Mais la « collectivité locale » n'est pas une entité clairement définie. On sait seulement que ce n'est pas l'État, ce sont les villages. En revanche, selon la loi chinoise, toutes les autres ressources naturelles - les terres forestières, les terres de pâture, etc. - sont la propriété de l'État.

Aujourd'hui, on assiste à l'établissement de contrats entre les collectivités locales et des entrepreneurs, en particulier dans des endroits qui avaient été déforestés dans le passé. Car l'Etat, désireux de favoriser la reforestation, a incité les investisseurs en capacité de mobiliser de la main d'œuvre et des capitaux à planter des arbres. Les « comités » de village élus, en quelque sorte les maires des communes rurales, ont ainsi pris l'initiative de signer des contrats avec des entrepreneurs, bien qu'aucun texte ne leur attribue explicitement un tel rôle de représentation des collectivités (la loi foncière, par exemple, n'indique nulle part ce qu'est la « collectivité »). Ils attribuent des contrats de 20 à 30 ans à des entreprises qui viennent pour planter des arbres. Cette tendance entre d'une certaine manière en contradiction avec le principe d'allocation des droits d'usage de la terre aux familles et de remaniement perpétuel de la distribution de ces droits entre les familles.

En octobre 2008, le 17^{ème} congrès du Parti communiste chinois a fait des déclarations qui ont amené beaucoup d'étrangers à penser que la terre allait être privatisée. Elles pouvaient effectivement les amener à se demander si elle n'allait pas l'être. Mais le parti communiste chinois avait simplement exprimé, par la voix du Congrès, son intention de faciliter le transfert des droits sur le foncier en zone rurale (les choses sont très différentes en matière de foncier urbain). Il n'entendait pas y changer la structure et la nature même des droits, la propriété de la terre restant, selon le type de ressources naturelles considéré, celle de l'État ou de la « collectivité locale » (ce que collectif veut dire étant par ailleurs largement indéfini). Le principe d'allocation des droits d'usage aux particuliers n'était pas remis en question non plus, mais en revanche leur transfert devait être facilité, en particulier à travers une possibilité nouvelle de sous-louer les droits d'usage à d'autres personnes, au travers de baux.

Dans la province du Jiangxi, dont la production rizicole très importante fait d'elle l'un des « greniers » de la Chine, j'ai pu observer que la plupart des exploitations familiales productrices de riz étaient sous contrat avec des grandes entreprises industrielles de

transformation (voire d'exportation) du riz. Des entreprises, le plus souvent chinoises, contrôlent en fait toute la chaîne de production depuis la culture jusqu'à la transformation et l'exportation. Elles fournissent le capital aux petites exploitations qui n'ont pas les moyens d'investir dans l'équipement ni même dans l'achat annuel d'intrants. C'est finalement une forme de concentration des terres qui s'opère là, parce ces relations contractuelles entre grandes entreprises et paysans sont des relations de dépendance. Les premières contrôlent d'une certaine manière, à travers ces contrats, de très grandes superficies.

Une autre forme d'organisation agricole a vu nouvellement le jour en Chine. Depuis quelques années, le gouvernement chinois encourage la formation de ce qu'il appelle des « coopératives agricoles ». On s'aperçoit sur le terrain qu'elles sont le plus souvent le résultat d'une association entre un individu ayant une capacité d'investissement importante et plusieurs familles. Ils organisent ensemble une production à plus grande échelle que celle à laquelle les familles pouvait travailler séparément. Il peut s'agir de production végétale ou d'élevage.

Ainsi généralement, la majorité des parts « coopératives » sont en fait détenues par un investisseur principal. Les autres membres de la coopérative sont des petits agriculteurs qui fournissent la force de travail à la structure. Ils permettent aussi d'obtenir l'aide de l'État qui pour encourager la formation des coopératives offre des aides à l'installation et des subventions aux membres de coopératives.

L'intention du gouvernement chinois de faire tendre les exploitations agricoles vers des structures de plus grande taille est claire. L'hypothèse qui sous-tend cette orientation est que celles-ci sont censées être plus productives. Les différents exemples présentés plus haut attestent de cette orientation: 1. l'adoption de la loi encourageant le développement des coopératives agricoles ; 2. la facilitation des transferts des droits d'usage. La volonté des gouvernants est selon toute évidence de faciliter la concentration du foncier. Tout ceci doit, par ailleurs, être replacé dans le contexte très général de quête de croissance économique qui est la plus grande priorité du gouvernement chinois et qui se traduit par des politiques d'incitation à l'investissement très fortes, en particulier en faveur des investisseurs non issus du secteur agricole.

/

Remarque de Michel Merlet, directeur d'aGter : La présentation que nous a fait Peter Hô est très séduisante. Elle peut néanmoins nous induire en erreur en nous laissant penser que la propriété individuelle n'y existe pas. Car, bien que ne connaissant pas la Chine, j'ai au contraire l'impression qu'il s'y est développé historiquement une conception des droits familiaux et individuels sur la terre si forte que la société n'a pas ressenti le besoin de l'institutionnaliser davantage. C'est-à-dire qu'une certaine reconnaissance sociale, ancienne, des droits des gens a fait que la décollectivisation s'est produite de la façon qu'il a décrite et non pas de la manière, très différente, dont elle s'opère dans les pays de l'ancienne Union Soviétique.

Peter Ho : Je pense que la manière dont la Chine organise la propriété démontre en réalité comment elle s'appuie sur la "crédibilité" ou l'utilise. La raison pour laquelle la Chine parvient à opérer sa transition avec succès tient au fait qu'à un moment donné le gouvernement a dit : "Bon, soyons pragmatiques, mais ne prenons pas le chemin de l'Union Soviétique. Nous devons privatiser mais allons y progressivement, respectons notre passé socialiste et la propriété étatique et collective. Privatisons les droits d'usage du foncier dans une certaine mesure, ne privatisons pas la propriété proprement dite." Et c'est ce que le gouvernement a fait.

Néanmoins, l'idée des dirigeants était de parvenir à établir des droits d'usage privé sécurisés. Or, ce qu'ils ont constaté après ces 30 dernières années, c'est que les villages continuent à redistribuer les terres, et que celles-ci ne sont donc pas « sécurisées ». Le gouvernement s'est alors demandé s'il ne devrait chercher à les sécuriser au moyen de lois. Mais la réalité est que la raison profonde de l'insécurité foncière tient à la surpopulation à laquelle les villages sont soumis. Les autorités villageoises doivent donc constamment équilibrer les allocations de terres dès qu'un décès a lieu dans une famille et une naissance dans une autre. De cette manière, ils ont

De cette manière ils ont établi les conditions d'un accès équitable à la terre. C'est un mode informel d'organisation des droits, mais il a l'assentiment de la population et c'est pour cela qu'il est crédible.

A un moment le gouvernement a réalisé cela et c'est pourquoi il s'est mis en retrait. Je pense que c'est pourquoi cela fonctionne bien que le gouvernement ne dise pas « nous devons privatiser, alors privatisons et sécurisons les droits ». Non, le gouvernement a dit : « n'intervenons pas, laissons vivre les systèmes locaux tels qu'ils sont ».

Plus :

