

L'enjeu de la terre : luttes de pouvoir entre gouvernement central et gouvernements locaux

Marie-Hélène Schwoob



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6238>
ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 30 mars 2012
Pagination : 70-71
ISBN : 979-10-910190-02-6
ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Marie-Hélène Schwoob, « L'enjeu de la terre : luttes de pouvoir entre gouvernement central et gouvernements locaux », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2012/1 | 2012, mis en ligne le 30 mars 2012, consulté le 28 octobre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6238>

© Tous droits réservés

L'enjeu de la terre : luttes de pouvoir entre gouvernement central et gouvernements locaux

Analyse de Marie-Hélène Schwoob, sources :

- Zhang Qianfang ⁽¹⁾, « L'incertaine conservation des terres cultivées en Chine », *Changcheng Yuebao (Great Wall Monthly)*, 11 juin 2011.

- Mao Yushi ⁽²⁾, « La clé du problème des terres cultivables en Chine réside dans leur utilisation rationnelle et équitable », *Shidai zhoubao (Time Weekly)*, 3 novembre 2011.

Depuis quelques années, les efforts politiques de développement des campagnes chinoises se sont intensifiés. Les mesures prévues par le programme quinquennal de réduction de la pauvreté rurale, publié en novembre dernier, montrent à quel point l'enjeu est devenu prioritaire pour le gouvernement ⁽³⁾. Mais au cœur de la « question rurale » se trouve l'épineux enjeu de la terre : ressource rare à la fois pour l'urbanisation accélérée, avide de nouveaux terrains fonciers, et pour le maintien des niveaux de production agricole, qui suscitent de plus en plus d'inquiétudes au sein du gouvernement central comme au sein de la population chinoise.

Le système de protection des terres cultivées, garant des niveaux de production agricole et donc de la sécurité alimentaire, interdit aujourd'hui la libre conversion et le libre échange des terres agricoles par les voies du marché. Cependant, Zhang Qianfang précise que l'écart de valeur qui existe entre les terres cultivées et les terrains urbains exerce sur les premières des pressions considérables. La faiblesse des prix des produits agricoles – et donc des rendements des terres cultivées, l'insuffisance des infrastructures rurales et une série d'autres facteurs dévaluent fortement les terres agricoles. L'urbanisation provoque une appréciation significative de leur valeur, et les terrains ruraux destinés à la production agricole se retrouvent ainsi emportés par les besoins de ces évolutions.

Depuis l'accélération de l'urbanisation en Chine à partir de la fin des années 1990, la réduction de la superficie totale des terres arables a été significative. Ce phénomène se reflète dans le changement de statut administratif de nombreuses zones rurales. En 2001, le taux national de couverture urbaine des villes était monté à 42,6 % du territoire – contre seulement 20 % en 1990. Au cours du processus, la vente des terres a permis aux gouvernements locaux d'engranger des bénéfices importants.

Mais d'un autre côté, comme le souligne Zhang Qianfang, les besoins sans cesse plus grands de l'urbanisation accélérée et l'aspect particulièrement lucratif de la vente des terres agricoles ont également engendré un nombre important de conflits fonciers violents, qui sont aujourd'hui devenus des phénomènes courants. Dans le même temps, le développement accéléré a également conduit à des pertes significatives de terres arables.

Afin de lutter contre ces aspects, depuis quelques années, le gouvernement a travaillé à la mise en place d'une série de mesures destinées à protéger les terres arables contre l'avidité de l'urbanisation. En juin 2006, le ministère du Territoire et des ressources a décidé de restreindre au gouvernement central le pouvoir d'approbation en cas de modification d'utilisation finale des terres. Cette rigueur nouvelle n'a cependant pas permis d'enrayer la perte de terres agricoles. Zhang Qianfang dénonce les cas d'utilisation illégale des terres, qui se sont multipliés au cours des dernières années. Un article du *Quotidien du Peuple* relate à ce sujet les conclusions d'un rapport d'évaluation sur les cinq années d'exercice du système de supervision du territoire. Les conclusions rapportent un nombre impressionnant de violations connues de la loi de conservation des terres : en cinq ans, presque 8 500 personnes ont fait l'objet de sanctions de la commission de discipline du parti, et plus de 1 500 ont fait l'objet de poursuites judiciaires. Le nombre de cas de violation de la loi de contrôle des terres s'élève quant à lui à plus de 64 000 ⁽⁴⁾.

L'ensemble des auteurs s'accordent à dénoncer l'inefficacité de la politique nationale de contrôle des terres. Pour eux, les contradictions qui existent entre les intérêts nationaux et les intérêts locaux sont trop fortes. Cependant, Zhang Qianfang reconnaît que face aux contradictions entre l'intérêt national, les intérêts locaux et les intérêts des agriculteurs, le gouvernement central ne semble avoir d'autre option que la politique de la « ligne rouge » de 1,8 milliards de *mu* (120 millions d'hectares) – qui fixe la limite nationale inférieure des terres cultivables. Zhang Qianfang reconnaît par ailleurs la nécessité de protéger les terres arables contre l'urbanisation massive pour assurer la sécurité alimentaire face à la demande grandissante.

1. Zhang Qianfang est professeur au Centre de recherche en droit public à l'Université de Pékin
2. Mao Yushi est chercheur en économie, fondateur et membre du conseil de l'Institut d'économie du *think tank* Unirule
3. Texte officiel du programme disponible en ligne, www.gov.cn/jrzq/2011-12/01/content_2008462.htm (consulté le 7 février 2012).
4. « Les gouvernements locaux se heurtent à des obstacles institutionnels pour la gestion de leurs territoires », *Renmin ribao - Le quotidien du peuple*, 25 novembre 2011.

Mais la mise en place d'un système national de contrôle de la ligne rouge apparaît rapidement irréaliste aux yeux des auteurs. L'efficacité du système existant de contrôle de la conversion des terres est très faible. Le système national de gestion du territoire est défectueux du fait de l'insuffisance ou de l'inexactitude des informations dont il dispose. Par ailleurs, il paraît impossible d'établir des mécanismes appropriés pour freiner l'élan des gouvernements locaux pour la reconversion illégale de terres agricoles en terrains permettant d'accueillir des projets immobiliers bien plus lucratifs. Enfin, le système ne prend pas en considération les intérêts locaux et les besoins de développement économique, en particulier pour les zones côtières. Zhang Qianfang ajoute que les éléments irréalistes du système d'aménagement du territoire diminuent de fait l'autorité de l'ensemble du système.

Une planification rationnelle du territoire devrait être mise en place. Mais la tâche s'annonce difficile, car pour être tout à fait rationnelle, la planification du territoire doit être basée sur une information complète. Par ailleurs, les autorités nationales ne sont pas en mesure de surveiller et de contrôler l'utilisation réelle des terres agricoles et de régler les conflits d'intérêt. L'adoption de nouvelles techniques de recueil de l'information et l'augmentation des effectifs et des dispositifs de contrôle à tous les niveaux semble s'imposer pour la réalisation du système de gestion des terres.

Mao Yushi dénonce de son côté un retour à l'économie planifiée que constituerait un système national de gestion du territoire. Selon lui, l'État ne peut se substituer au marché pour prendre des décisions qui porteraient atteinte aux intérêts locaux spécifiques, et il lui paraît d'ailleurs impossible de calculer précisément le besoin national en terres arables. La priorisation d'une fonction d'un terrain par rapport à une autre est entièrement dépendant des conditions locales, et il ne fait pas sens pour Mao Yushi de donner systématiquement la priorité à la culture des terres. L'auteur croit en l'allo-

cation optimale des ressources par la voie du marché : si la demande alimentaire se fait trop importante par rapport à la production nationale, les prix des produits agricoles augmenteront, ce qui contribuera à redonner de la valeur aux terres cultivées et incitera les agriculteurs à cultiver à nouveau des terres qu'ils avaient abandonnées.

Pour contrebalancer les inadéquations entre l'offre et la demande, Mao Yushi préconise le développement du commerce alimentaire national et international. Un tel développement serait selon lui non seulement propice à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, mais permettrait par ailleurs de réduire le coût total de la production alimentaire. Mao Yushi donne à ce titre les exemples des pays importateurs comme le Japon et la Corée du Sud.

La population des pays importateurs cités reste cependant difficilement comparable à celle de la Chine. L'impact d'une insuffisance de la production agricole nationale sur les marchés internationaux, de même, comporterait vraisemblablement plus de risques en matière d'instabilité des prix mondiaux des produits agricoles.

L'accentuation des efforts du gouvernement pour tenter d'enrayer l'augmentation des prix des produits alimentaires semble de son côté indiquer qu'une régulation par la voie du marché n'est pas non plus une option optimale pour le gouvernement.

Zhang Qianfang conclut que l'urbanisation de la Chine est dans tous les cas une tendance inéluctable, et que les problèmes sociaux engendrés par la conversion des terres ne peuvent donc être évités, que l'encadrement du processus soit renforcé ou suspendu. En attendant que les retombées de l'urbanisation participent à l'enrichissement des milieux ruraux, le gouvernement central n'aura donc vraisemblablement d'autre choix que de tenir face aux divergences entre ses propres intérêts, ceux des gouvernements locaux, ceux des agriculteurs et enfin ceux de la population.