



Perspectives chinoises

2010/4 | 2010
Les migrants ruraux

Les droits fonciers en Chine rurale depuis 1978

Réformes, succès et imperfections

Thomas Vendryes



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/5700>
ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2010
ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Thomas Vendryes, « Les droits fonciers en Chine rurale depuis 1978 », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2010/4 | 2010, mis en ligne le 01 décembre 2013, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/5700>

© Tous droits réservés

Les droits fonciers en Chine rurale depuis 1978

Réformes, succès et imperfections

THOMAS VENDRYES

RÉSUMÉ : Depuis 1978, les évolutions des politiques foncières rurales ont constitué une dimension cruciale du développement d'une économie de marché en Chine. Cet article a pour but d'examiner les changements institutionnels qui ont pris place dans les campagnes chinoises, avec une attention particulière pour deux éléments essentiels de leurs dynamiques : l'État central et ses régulations, et l'intérêt des citoyens chinois ruraux au niveau local.

Introduction

La réorganisation de la société rurale a constitué un premier pas décisif de la série de réformes économiques et sociales engagées par Deng Xiaoping en 1978⁽¹⁾. Comme le dit Barry Naughton⁽²⁾, « c'est dans les campagnes que les réformes ont connu leur premier succès, et c'est ce succès dramatique qui a ouvert la voie pour la poursuite du changement, progressivement plus profond ». Le cœur de cette réforme fondatrice est institutionnel. Un nombre conséquent de droits a été transféré des structures collectives aux ménages paysans, ce qui a lancé une dynamique d'extension des droits individuels qui est encore loin d'être achevée aujourd'hui.

Durant cette période, l'importance des réformes rurales ne saurait être trop soulignée. En 1978, plus de 82 % de la population chinoise, près de 800 millions de personnes, vivait dans les campagnes, et l'agriculture représentait 70,5 % des emplois. 30 ans plus tard, plus de 55 % de la population, près de 750 millions de personnes, est considérée comme rurale, tandis que l'agriculture représente 40,8 % des emplois⁽³⁾. La terre était et demeure l'un des principaux éléments de la vie quotidienne de la majorité des Chinois, et un élément décisif de la performance économique du pays. Cette importance est bien reconnue par les autorités centrales : en janvier 2010, le Document n° 1 publié conjointement par le Comité central du Parti communiste chinois (CCPCC) et le Conseil des affaires d'État de l'Assemblée nationale populaire (CAEANP) a été consacré aux campagnes et aux problèmes liés aux droits fonciers ruraux, pour la septième année consécutive.

Le but de cet article est de rappeler les étapes essentielles de l'évolution des arrangements institutionnels concernant

les terres rurales et d'en identifier les conséquences, les succès et les défauts principaux. Son objectif premier est de fournir un compte rendu critique de deux dimensions de la recherche sur les droits fonciers en Chine rurale qui n'ont pas encore été synthétisés par les revues de littérature existante : il fournit un inventaire exhaustif des lois et des régulations sur les droits fonciers ruraux, et discute les recherches existantes sur les déterminants locaux des arrangements institutionnels fonciers effectivement mis en place dans les villages chinois. Le but principal est de mettre en évidence et de comprendre les différences significatives qui existent entre les réglementations de l'État central et le fonctionnement réel des institutions foncières locales.

La première partie de l'article décrit les principales réglementations officielles concernant les terres rurales, ainsi que le fonctionnement réel des arrangements fonciers locaux, et la deuxième examine les études empiriques sur ces institutions, avec une attention particulière sur la période la plus récente.

La terre rurale en Chine : réglementation nationale et pratiques locales

En 1978, la dynamique de collectivisation engagée après la fondation de la République populaire de Chine (RPC) en 1949 est inversée, et un mouvement d'individualisation ac-

1. Cet article fait partie d'un projet de recherche sur les problèmes liés aux droits fonciers en Chine rurale financé par l'Agence française de développement (AFD).
2. Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transition and Growth*, Cambridge, MIT Press, 2007, p. 88.
3. Bureau national des statistiques de Chine (NBS), *Annuaire Statistique de Chine*, Pékin, China Statistics Press, 2009.

crue commence. Cette section rappelle d'abord brièvement l'organisation de la Chine rurale avant 1978 puis retrace l'évolution des lois et des règlements officiels sur les terres rurales au cours des réformes.

La dynamique de collectivisation : 1949-1978

Après la prise du pouvoir par le PCC en 1949, en grande partie avec le soutien des paysans, l'une de ses premières mesures est la loi sur la réforme agraire de juin 1950⁽⁴⁾, qui redistribue les terres des grands propriétaires et des paysans riches aux plus pauvres. En 1952, près de la moitié de la surface totale des terres agricoles est redistribuée⁽⁵⁾, et 60 % des fermiers, environ 300 millions de personnes, y gagnent⁽⁶⁾. Cette loi donne des droits étendus aux paysans, incluant propriété, usufruit et droit de transfert, garantis par des certificats de propriété foncière. Cette première réforme établit donc la propriété privée, sur une terre également distribuée.

Toutefois, au cours du premier Plan quinquennal, qui débute en 1953, les ruraux sont d'abord encouragés, puis forcés, à rejoindre des structures collectivistes. En 1955, le Comité central publie ses Décisions sur la coopération agricole, transformées en loi par le Conseil des affaires d'État en 1956, à travers la Charte des coopératives de production agricole. Ces documents respectent le principe de propriété privée des terres agricoles, mais encouragent les paysans à organiser la production de façon collective. Mais la même année, l'Assemblée nationale populaire (ANP) approuve la Charte des coopératives de productions agricoles avancées, qui stipule explicitement que la propriété privée des terres doit être abolie.

Les événements s'accroissent à la fin des années 1950. Déçu par le premier Plan quinquennal, Mao Zedong milite pour un Grand Bond en avant vers la société communiste, officiellement accepté par le Comité central en mai 1958. En ce qui concerne l'agriculture, cela se traduit par un changement complet de l'échelle de la collectivisation⁽⁷⁾. Les nouvelles unités collectives, les communes populaires, rassemblent en moyenne 5 500 ménages⁽⁸⁾, et les droits individuels ainsi que la vie privée sont considérablement réduits. À la fin des années 1950, près de 90 % des ménages appartiennent à ces structures collectivistes.

Dès 1961, l'échec manifeste du Grand Bond en avant conduit à d'importants ajustements, incarnés, en ce qui concerne l'agriculture, par les Soixante articles sur l'agriculture acceptés par le Comité central en mars 1961, et qui res-

teront le fondement de l'organisation agricole et rurale jusqu'en 1978⁽⁹⁾. L'existence de lopins de terre privés et de marchés est de nouveau autorisée, tandis que la gestion de la production agricole est décentralisée au niveau des équipes ou des brigades de production, regroupant de 40 à 50 ménages. L'échelle de la collectivisation est ainsi réduite, et une économie privée est tolérée à la marge. Cet équilibre prédomine jusqu'en 1978, année où, deux ans après la mort de Mao, Deng Xiaoping et ses soutiens parviennent au sommet du pouvoir et promeuvent des politiques économiques radicalement nouvelles dans les campagnes chinoises.

Politiques centrales et expériences locales : les années fondatrices du système de responsabilité des ménages (1978-1986)

Au tout début des réformes, deux niveaux de décision principaux redéfinissent l'organisation et le fonctionnement des régions rurales : si l'État joue un rôle clef, les innovations principales viennent des villages eux-mêmes⁽¹⁰⁾.

Le Comité central lance les réformes rurales en décembre 1978 en approfondissant les politiques d'ajustement de 1961. L'organisation collective de l'agriculture est maintenue, mais l'économie privée parallèle s'étend. Les aspects les plus néfastes de la planification centrale sont également réformés. Les prix fixés par l'État sont corrigés en faveur de l'agriculture et la contrainte d'autarcie locale est relâchée. Enfin, les communes populaires sont réformées, avant d'être démantelées en 1984.

Toutefois, les changements les plus importants sont le résultat d'expérimentations locales, notamment dans la province

4. Tous les documents officiels mentionnés sont énumérés en annexe, accompagnés de liens vers leur version originale.

5. Nicholas Lardy, « Economic Recovery and the 1st Five-Year Plan », in Roderick MacFarquhar et John Fairbank (éd.), *The Cambridge History of China, Volume 14, The People's Republic, Part 1: The Emergence of Revolutionary China, 1949-1965*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, p. 153.

6. Ping Li et Roy Prosterman, « From Collective to Household Tenure: China and Elsewhere », in Roy Prosterman et al. (éd.), *One Billion Rising: Law, Land and the Alleviation of Global Poverty*, Leiden, Leiden University Press, 2009, p. 283.

7. Nicholas Lardy, « The Chinese Economy Under Stress, 1958-1965 », in Roderick MacFarquhar et John Fairbank (éd.), *The Cambridge History of China, Volume 14, The People's Republic, Part 1: The Emergence of Revolutionary China, 1949-1965*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, p. 363-367.

8. *Ibid*, p. 365.

9. *Ibid*, p. 388-391

10. Un compte rendu synthétique s'en trouve dans le premier chapitre de Louis Putterman, *Continuity and Change in China's Rural Development: Collective and Reform Eras in Perspective*, New York et Oxford, Oxford University Press, 1993, p. 9-59, et une description plus exhaustive dans Robert Ash, « The Evolution of Agricultural Policy », *The China Quarterly*, vol. 116, 1988, p. 529-555.

de l'Anhui⁽¹¹⁾, où certaines localités décident de louer les terres aux ménages. Malgré l'absence d'autorisation des autorités supérieures, on estime que 90 % des équipes de production de cette province ont mis en place un système contractuel de location des terres en 1980. Placé devant le fait accompli, le Comité central, par le Document n° 75 de 1980, légalise ce système, mais seulement dans les régions où il est déjà en place. Cela conduit immédiatement à une large expansion du système, auquel le Document n° 1 du Comité central de 1982 donne finalement son aval.

Le fonctionnement de ce nouveau système est clarifié par une série de Documents n° 1, de 1982 à 1986, et est finalement légalement défini par la loi sur la gestion des terres de 1986, fondée sur la nouvelle constitution de 1982. Après huit ans d'expérimentations et d'évolutions légales, le « système de responsabilité des ménages » (SRM) est donc finalement établi en 1986.

Le système de responsabilité des ménages : 1986-1998

Le principe fondateur du statut de la terre en Chine réside dans la nature socialiste de son État : la terre étant un moyen de production, sa propriété est collective. Dans les zones urbaines, la terre est la propriété de l'État. Dans les régions rurales, la terre agricole est la propriété des collectivités rurales et les « ressources minérales, les eaux, les forêts, les montagnes, les prairies, la terre non réclamée, les plages et les autres ressources naturelles sont la propriété de l'État⁽¹²⁾ ».

Le principe du SRM est introduit par l'article 9 de la loi sur la gestion des terres : l'usage et la gestion des terres peuvent être alloués à des individus ou à des unités. Chaque individu ou unité responsable doit fournir un quota ou payer une taxe fixe, mais peut disposer librement du revenu résiduel. Selon le Document n°1 de 1984, la durée des contrats est fixée à 15 ans, et les ruraux disposent du droit de transférer leurs lopins. Les droits fonciers des paysans sont donc supposés être sûrs et étendus.

Cependant, la mise en place de ce cadre général se fait, localement, de manière très disparate, car le gouvernement central n'a pas réellement de pouvoir de contrôle sur les autorités locales, tandis que les citoyens ruraux manquent de moyens effectifs de défendre leurs droits. Une série de caractéristiques générales peut néanmoins être décrite.

Tout d'abord, la propriété de la terre agricole étant collective, tous les citoyens ruraux y ont droit. En conséquence, il est virtuellement impossible de se retrouver sans terre⁽¹³⁾, et

la terre semble jouer le rôle de filet de sécurité pour les citoyens ruraux⁽¹⁴⁾.

Par ailleurs, malgré les efforts de l'État, les droits des paysans sont souvent bafoués, et les transferts de terres se font surtout par des moyens administratifs, pourtant illégaux, plutôt que par des processus de marché, comme l'ont souligné des enquêtes effectuées dans les années 1990, notamment par James Kai-Sing Kung⁽¹⁵⁾. En conséquence, la terre reste allouée de façon plus ou moins égalitaire. Toutefois, les redistributions des terres villageoises créent de l'insécurité foncière, ce qui peut conduire à une allocation inefficace des terres, comme expliqué plus bas.

Le fonctionnement réel du SRM au niveau local reste donc, au cours des années 1980 et 1990, assez éloigné des lois et des règlements nationaux. Les droits réels des paysans sont bien moins étendus et sûrs que leurs droits légaux et officiels. C'est pour tenter de corriger ces divergences que les autorités centrales reprennent une intense activité légale et régulatrice dans ce domaine à la fin des années 1990.

La deuxième vague de réformes : de 1998 à nos jours

Avec la révision de la loi sur la gestion des terres de 1986, l'année 1998 marque un renouveau significatif de l'intérêt politique pour les problèmes liés aux terres rurales. Ce regain d'intérêt culmine avec la loi sur la propriété, votée en 2007 et la série de sept Documents n°1 consécutifs, de 2004 à 2010, consacrés à ces thèmes. L'objectif général est d'étendre davantage et de sécuriser les droits fonciers des paysans.

Les autorités centrales veulent avant tout garantir des droits sur le long terme aux agriculteurs chinois. Le premier pas dans cette direction est représenté par le Document n°11 du Comité Central de 1993, qui étend les droits fonciers des paysans pour une durée de 30 ans. Il est suivi en 1997 par

11. Celles-ci sont longuement décrites par Qinghe Huang, « Land Policy in Rural China in Retrospect, and New Problems », Land Tenure Center of University of Wisconsin-Madison, 1995, p. 3-18 et dans le chapitre 6 de Dali Yang, *Calamity and Reform in China : State, Rural Society, and Institutional Change since the Great Leap Famine*, Stanford, Stanford University Press, 1996, p. 144-179.
12. Constitution de 1982, articles 9 et 10.
13. Ping Li et Roy Prosterman, « From Collective to Household Tenure : China and Elsewhere », *art. cit.*, p. 289.
14. Voir Robin Burgess, « Land and Welfare: Theory and Evidence from China », London School of Economics Working Paper, 2001, disponible en ligne à l'adresse http://econ.lse.ac.uk/staff/rburgess/wp/land_and_welfare2.pdf.
15. James Kai-sing Kung, « Equal Entitlement versus Tenure Security under a Regime of Collective Property Rights : Peasants' Preference for Institutions in Post-reform Chinese Agriculture », *Journal of Comparative Economics*, vol. 21, n° 1, 1995, p. 82-111. James Kai-sing Kung, « Common Property Rights and Land Reallocations in Rural China: Evidence from a Village Survey », *World Development*, vol. 28, n° 4, 2000, p. 701-719.

le Document n°16 qui limite strictement les possibilités de saisie et de redistribution des terres villageoises. Toutefois, ces réglementations n'étant pas accompagnées de véritables procédures de mise en application, elles restent de simples déclarations de principes.

Elles sont suivies d'une série de lois dans les années 1998-2007. En 1998, la loi sur la gestion des terres de 1986 est révisée puis complétée en 2002 par une loi sur les contrats fonciers en zone rurale. Enfin, la très importante loi sur la propriété qui inclut des dispositions sur les droits fonciers, est votée en 2007.

Ces lois réaffirment les principes des documents de 1993 et 1997, et étendent et renforcent progressivement les droits des paysans⁽¹⁶⁾. En ce qui concerne la sécurité des droits fonciers, la révision de la loi sur la gestion des terres de 1998 ainsi que la loi sur les contrats fonciers en zone rurale de 2002 réaffirment toutes deux l'allongement de la durée des contrats fonciers à 30 ans, tandis que la loi sur la propriété de 2007 accorde implicitement des droits perpétuels aux ménages ruraux, puisqu'elle stipule que ceux-ci doivent conserver leurs droits une fois les 30 ans de contrats révolus. De plus, cette loi sur la propriété définit pour la première fois les droits des ruraux comme étant des droits d'usufruit, ce qui leur confère une plus grande protection par rapport à leur statut précédent de droits contractuels. Ces dispositions sont complétées par des règlements stricts sur les redistributions ou les saisies de terres. Les réallocations de terres sont interdites sauf en cas de catastrophe naturelle, auquel cas l'accord des deux tiers des représentants du village ainsi que celui des autorités locales sont nécessaires. Les saisies de terres par les autorités collectives pour transformer des terres agricoles en terres à usage non agricole ne sont autorisées que dans « l'intérêt public »⁽¹⁷⁾ et les paysans doivent recevoir une « compensation appropriée »⁽¹⁸⁾. Enfin, depuis la loi sur les contrats fonciers en zone rurale de 2002, les contrats fonciers entre les autorités locales et les agriculteurs doivent être établis par écrit et, s'ils sont illégaux ou violés, les ménages ruraux peuvent recourir à la justice. Cette loi accorde et spécifie également les droits de transfert des terres aux paysans. Ces nouvelles dispositions légales ont été réaffirmées de façon répétée par les autorités centrales, notamment par les sept Documents n°1 consécutifs de 2004 à 2010.

En parallèle, deux lois avec d'importantes conséquences sur le fonctionnement des arrangements institutionnels fonciers locaux ont été votées. Tout d'abord, en 1998, la loi organique sur les comités villageois, qui organise les processus de démocratie villageoise, est révisée, et rend les assemblées de village et les comités villageois élus responsables de la gestion

des terres agricoles. Ce transfert de responsabilités vers des représentants élus a pour but de réduire le pouvoir arbitraire des cadres et des membres locaux du PCC⁽¹⁹⁾. Ensuite, la réforme « une taxe au lieu des frais »⁽²⁰⁾, d'abord expérimentée dans l'Anhui à la fin des années 1990 puis étendue à l'ensemble du pays en 2001 (Document n°12 du CAEANP) et 2003 (Document n°12 du CAEANP), supprime les frais divers et variés qui pèsent sur les paysans et les remplace par une seule taxe d'ampleur limitée. L'idée est de réduire la pression fiscale sur les paysans et donc les incitations des autorités locales à manipuler les terres. Ce premier pas dans la réforme fiscale rurale est suivi de la décision radicale du Conseil des affaires d'État fin 2005 d'abolir complètement les taxes agricoles. Parallèlement, l'État chinois a multiplié, depuis le début des années 2000, les subventions et les aides en faveur des paysans⁽²¹⁾. Au cours de cette dernière décennie, les agriculteurs chinois ont donc non seulement fait l'expérience d'une évolution rapide du cadre institutionnel de la gestion des terres, mais ils ont aussi été les témoins d'une transformation radicale du système de taxation rural.

La dernière limite officielle : le changement d'usage des terres

Aujourd'hui, en 2010, selon les lois en vigueur, le seul droit que les paysans chinois n'ont pas est celui de changer l'usage de leurs terres, d'un usage agricole à un usage non agricole, du fait de deux obstacles principaux.

Tout d'abord, selon la Constitution de 1982, la propriété de la terre agricole est collective alors que celle de la terre non agricole est étatique. Un changement d'usage implique donc un changement de propriétaire et une redéfinition des droits contractuels des agriculteurs. Cela est possible, mais ce n'est en général effectué que par les autorités collectives et reste très difficile au niveau individuel⁽²²⁾.

Ensuite, depuis les années 1990, la Chine s'est engagée dans une politique de protection des sols et des terres arables pour

16. Ping Li et Roy Prosterman analysent ces lois de façon synthétique : « From Collective to Household Tenure : China and Elsewhere », *art. cit.*, p. 289-292.

17. Loi sur la gestion des terres de 1998, article 2.

18. Loi sur les contrats fonciers dans les zones rurales, 2002, article 16.

19. Jean Oi et Scott Rozelle, « Elections and Power : The Locus of Decision-Making in Chinese Villages », *The China Quarterly*, vol. 162, n° 1, 2000, p. 513-539.

20. Ray Yep, « Can 'Tax-for-Fee' Reform Reduce Rural Tension in China? The Process, Progress and Limitations », *The China Quarterly*, n° 177, 2004, p. 42-70.

21. Pour un compte rendu succinct et à jour, voir Wusheng Yu et Hans G. Jensen, « China's Agricultural Policy Transition : Impacts of Recent Reforms and Future Scenarios », *Journal of Agricultural Economics*, vol. 61, n° 2, 2010, p. 343-68.

22. Chengri Ding, « Policy and Praxis of Land Acquisition in China », *Land Use Policy*, vol. 24, n° 1, 2007, p. 1-3.

lutter à la fois contre les pertes de terres agricoles converties à des usages non agricoles, et du fait de l'érosion⁽²³⁾. En 1994, les Réglementations sur la protection des terres arables fondamentales sont promulguées par le Conseil des affaires d'État pour limiter radicalement le changement d'usage des terres et la décroissance de l'étendue des terres agricoles. Le principe est d'identifier des « terres arables fondamentales », c'est-à-dire des sols d'une qualité supérieure à la moyenne, pour lesquelles tout changement d'usage doit être approuvé par les autorités provinciales ou nationales. Ces réglementations sont généralisées à l'ensemble des terres arables en 1998 par la révision de la loi sur la gestion des terres, qui établit un objectif obligatoire de non-diminution de la surface des terres arables. Enfin, ces préoccupations répétées sur la préservation du sol agricole ont conduit le ministère des Terres et des Ressources, dans son 3^e plan national sur l'usage des terres (2006-2010) publié en 2008, à fixer la surface arable totale minimale en Chine à 1,8 milliard de *mu*. Tous ces règlements contribuent à transférer le droit de changement d'usage des terres loin des ménages ruraux, à des niveaux plus élevés de la hiérarchie politique.

Par ailleurs, une politique importante de préservation des terres est lancée dans les années 1990 pour prévenir l'érosion des sols⁽²⁴⁾. La loi sur la conservation des eaux et du sol de 1991 interdit d'abord l'exploitation des terres ayant une pente supérieure à 25 degrés. Un Programme de conversion des terrains en pente est ensuite lancé en 1999 pour convertir l'ensemble des terrains agricoles inclinés en forêts ou en prairies pour prévenir l'érosion des sols. Toutefois, à cause de la baisse de la surface arable, aujourd'hui proche de son minimum autorisé, ce programme a été suspendu par le ministère des Terres et des Ressources en 2009⁽²⁵⁾.

Par conséquent, depuis la fin des années 1990, il est très difficile sinon impossible pour un agriculteur individuel d'utiliser sa terre à des fins non agricoles. Ce droit reste entre les mains des autorités collectives ou étatiques.

L'objectif des autorités centrales a donc été, depuis 1993 et plus spécialement au cours de la dernière décennie, extrêmement clair : les droits des paysans chinois doivent être étendus et sécurisés, aux dépens des pouvoirs discrétionnaires des autorités locales, la seule limite des droits individuels restant celle de changer l'usage des terres.

Le système de responsabilité des ménages aujourd'hui : son fonctionnement réel.

En ce qui concerne le fonctionnement réel du SRM, les informations les plus récentes (en 2010) sont fournies par l'en-

quête réalisée en 2008 par l'Institut de développement rural (IDR)⁽²⁶⁾.

Sa conclusion principale est que le SRM est toujours mis en œuvre, localement, de façon très informelle, avec des lois nationales et des réglementations qui ne parviennent que marginalement jusqu'aux villages. Par exemple, en 2008, un tiers seulement (32 %) des paysans possèdent tous les documents officiels rendus obligatoires par la loi de 2002, tandis que 41,8 % n'en ont aucun. Par ailleurs, et sans surprise, les agriculteurs n'ont qu'une connaissance et une compréhension limitées de leurs droits. Par exemple, en 2008, un tiers (35,9 %) des fermiers interrogés n'a jamais entendu parler de la loi de 2002, tandis que légèrement plus d'un quart (28,7 %) a entendu parler de la loi sur la propriété de 2007. Toutefois, la série de lois et de documents centraux a tout de même eu un certain impact. La fréquence des réallocations de terres a diminué, et les marchés fonciers semblent se développer. En effet, la même enquête indique qu'environ 15 % des agriculteurs ont transféré leurs terres en 2008⁽²⁷⁾, tandis qu'une autre étude sur les marchés fonciers ruraux faite en 2002 montre que seuls 3,2 % des ménages ruraux faisaient de même en 2001, et presque aucun en 1996⁽²⁸⁾. En ce qui concerne les réallocations administratives de terres, une enquête de 2005 du Bureau national des statistiques et de la Banque mondiale spécifiquement consacrée à cette question montre que la part des villages connaissant des réallocations collectives de terres a baissé de façon significative, de 13,8 % à 8,32 %⁽²⁹⁾, après l'application de la loi de 2002 sur les contrats fonciers dans les zones rurales. Il apparaît donc qu'au cours de la dernière décennie, l'allocation des terres au niveau local se fait progressivement plus par des mécanismes de marché plutôt que par des transferts administratifs.

Cette évolution est pourtant loin d'être terminée. La légère augmentation des transferts de terres n'indique pas nécessai-

23. Erik Lichtenberg et Chengri Ding, « Assessing Farmland Protection Policy in China », *Land Use Policy*, vol. 25, n° 1, 2008, p. 59-68.

24. Pour un compte rendu synthétique de ces politiques, voir Futian Qu *et al.*, « Sustainable natural resource use in rural China: Recent trends and policies », *China Economic Review*, forthcoming, doi:10.1016/j.chieco.2010.08.005.

25. http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-06/23/content_8314969.htm.

26. Roy Prosterman *et al.*, « Secure Land Rights as a Foundation for Broad-Based Rural Development in China: Results and Recommendations from a Seventeen-Province Survey », National Bureau of Asian Research Special Report 18, 2009.

27. *Ibid.*, p. 23.

28. Klaus Deininger et Songqing Jin, « The Potential of Land Rental Markets in the Process of Economic Development: Evidence from China », *Journal of Development Economics*, vol. 78, n° 1, 2005, p. 251.

29. Klaus Deininger et Songqing Jin, « Securing property rights in transition: Lessons from implementation of China's rural land contracting law », *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 70, 2009, p. 30.

rement le développement de mécanismes de marché puisque peu de ces transferts incluent une forme de compensation ou de paiement⁽³⁰⁾. Un autre développement significatif, bien plus néfaste pour les agriculteurs, est que le développement du secteur non agricole et de l'urbanisation, combiné aux réglementations sur la protection des terres arables et la préservation des sols décrites ci-dessus, a considérablement augmenté⁽³¹⁾ la pression sur la terre et sa valeur pour des usages non agricoles. Or, puisque les gains potentiels de ce changement d'usage des terres ne peuvent être recueillis que par les autorités qui ont le pouvoir d'effectuer ce changement, les saisies de terres ont considérablement augmenté, souvent sans que les ménages ne soient compensés de manière adéquate. Tout comme les réallocations de terres ont constitué le principal problème des deux premières décennies d'existence du SRM, les saisies unilatérales de terres sont devenues le problème le plus important aujourd'hui.

Le système de responsabilité des ménages : succès, imperfections et flexibilité

Les réformes rurales initiées autour de 1980 ont été un grand succès. Alors que le revenu rural réel moyen est en 1978 le même qu'en 1956⁽³²⁾, il augmente de 15 % par an au cours des six années suivantes⁽³³⁾. Ce succès a été largement attribué au nouveau cadre institutionnel qui découle de l'introduction du SRM. Les raisons invoquées vont être succinctement analysées dans la première partie de cette section, la littérature sur ce sujet étant étendue et les revues de littérature déjà nombreuses. Toutefois, malgré une augmentation continue du revenu rural, depuis 1985 les campagnes chinoises bénéficient moins des réformes économiques que les régions urbaines, et les inégalités entre citoyens urbains et ruraux ne cessent d'augmenter depuis. Les défauts du SRM considérés comme responsables de cet écart seront analysés dans la deuxième partie. Enfin, les politiques gouvernementales visant à améliorer ce qui est perçu comme des dysfonctionnements du SRM ont eu de grandes difficultés à atteindre les pratiques foncières villageoises, en grande partie déterminées par les jeux d'intérêts locaux, un aspect qui sera étudié dans la troisième et dernière partie.

Le SRM contre la collectivisation : les facteurs du succès et les défauts restants

L'important succès du SRM dans les premières années de sa mise en application a donné lieu à une importante litté-

ture dans la seconde moitié des années 1980 et au début des années 1990. L'enjeu essentiel du débat est de déterminer l'importance respective des conséquences des changements politiques nationaux, tels que l'augmentation des prix des produits agricoles ou l'accroissement de l'offre d'intrants agricoles, du progrès technique et de l'évolution institutionnelle. En effet, l'une des critiques majeures portée contre l'organisation socialiste de la production, notamment agricole, est le manque d'incitation à l'effort dû à l'absence d'appropriation privée des résultats du travail individuel. La Chine rurale de l'époque des réformes est donc un cas d'école parfait pour vérifier la supériorité et l'efficacité des marchés. En conséquence, une très importante littérature empirique sur le sujet s'est développée.

Théoriquement, trois avantages principaux peuvent être attendus de l'introduction du SRM et des mécanismes de marché. Tout d'abord, ceux-ci devraient conduire à une augmentation de l'effort fourni par les agriculteurs puisque ceux-ci deviennent « bénéficiaires résiduels » de leur production. Le second avantage attendu est lié à l'allocation des terres. Si les individus ont une meilleure information quant à l'efficacité de l'utilisation des sols et des techniques agricoles, ils peuvent faire des choix meilleurs que les planificateurs centraux en matière de culture et de technologie. Enfin, le développement des mécanismes de marché et des échanges devrait permettre aux paysans de réaliser les gains de leurs avantages comparatifs, et d'utiliser leurs terres de la manière la plus efficace.

Dans le cas de la Chine rurale, les études empiriques basées sur ces arguments théoriques ont été récemment revues et discutées par Yu Xiaohua et Zhao Guoqing⁽³⁴⁾. Depuis le début des années 1980, une importante littérature a examiné les rôles respectifs des modifications des institutions, des prix, des intrants et des techniques dans le succès sans précédent des réformes agraires chinoises de 1978 à 1985. Toutefois, il est indéniable que la diffusion du SRM, c'est-à-dire l'aspect institutionnel des réformes, a eu un effet extrêmement important. Quelles que soient les données ou la méthodologie utilisées, le SRM est l'un des deux facteurs les

30. Roy Prosterman *et al.* « Secure Land Rights as a Foundation for Broad-Based Rural Development in China: Results and Recommendations from a Seventeen-Province Survey », *art. cit.*, p. 24.

31. *Ibid.*, p. 24.

32. Ping Li et Roy Prosterman, « From Collective to Household Tenure: China and Elsewhere », *art. cit.*, p. 284.

33. Shujie Yao, « Economic Development and Poverty Reduction in China over 20 Years of Reforms », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 48, 2000, p. 447-474.

34. Xiaohua Yu et Guoqing Zhao, « Chinese Agricultural Development in 30 years : A Literature Review », *Frontiers of Economics in China*, vol. 4, n° 4, 2009, p. 633-648.

plus importants pour expliquer la performance de l'agriculture chinoise au début des années 1980, et il est très largement accepté que les principales conséquences de l'introduction du SRM ont été de permettre aux fermiers de revendiquer le revenu résiduel de leur production et d'augmenter leur liberté de choix productifs, ce qui a conduit, d'une part, à une augmentation de l'effort individuel fourni par les paysans et, d'autre part, à une plus grande efficacité.

L'important ralentissement de la croissance des revenus ruraux après 1985 a conduit les chercheurs à s'intéresser aux défauts du SRM plutôt qu'à ses succès. Comme mentionné plus haut, deux droits principaux restent, selon ou malgré les lois centrales, entre les mains des autorités collectives. Premièrement, selon les lois et les règlements nationaux, les paysans n'ont pas le droit de changer l'usage de leur terre, ce droit étant une prérogative des autorités politiques. Deuxièmement, malgré les efforts répétés de l'État central depuis le milieu des années 1980 pour limiter et interdire le transfert administratif de terres, toutes les enquêtes effectuées jusqu'à la fin des années 2000 montrent que les autorités collectives locales ont conservé leur pouvoir (illégal) de transférer les droits d'usage des terres entre paysans. En conséquence, les agriculteurs chinois n'ont pas le droit de changer l'usage de leurs terres, et n'ont qu'un droit limité et incertain de transfert de leurs lopins. Ces deux contraintes ont des conséquences néfastes pour les ménages ruraux et pour le développement en général de deux manières différentes. Tout d'abord, elles affectent directement la performance agricole. Ensuite, elles ont un impact direct sur le changement structurel en empêchant le transfert des terres et du travail vers les secteurs non agricoles. Il faut également noter que ces limites imposées aux droits individuels des paysans affectent leur comportement de deux manières : premièrement, elles ont une influence directe sur ce qu'ils peuvent faire avec leurs terres et deuxièmement, le fait que les transferts et les changements d'usage des terres puissent être décidés de façon unilatérale par les autorités collectives est facteur d'insécurité pour les paysans puisqu'ils peuvent voir leurs droits fonciers menacés à l'improviste par les chefs de village. La littérature empirique sur ces différents problèmes est analysée ci-dessous.

Les conséquences sur le développement agricole : l'allocation des terres

Si les institutions foncières sont imparfaites, c'est bien évidemment le développement agricole qui en subit le premier les conséquences négatives. Cette section analyse les études empiriques sur ce thème dans le cas chinois.

La première des limites restantes sur les droits fonciers des agriculteurs est celle concernant le transfert des terres. Le transfert des droits d'usage des ménages, par la location ou la vente, est officiellement autorisé par le gouvernement central depuis le milieu des années 1980. Toutefois, pour des raisons qui seront analysées plus bas, la terre agricole reste généralement allouée à travers des processus administratifs ou collectifs, et les transferts entre individus, comme les marchés fonciers, restent assez limités. Or leur principal bénéfice serait de permettre le transfert des terres des ménages les moins productifs vers des ménages plus productifs.

Lohmar, Zhang et Somwaru⁽³⁵⁾ utilisent une enquête de 1998 sur 825 ménages ruraux répartis dans 30 villages pour vérifier si les ménages qui acquièrent plus de terres ont, de manière systématique, une plus grande productivité que ceux qui ne le font pas. Ils élaborent une fonction de production pour chaque parcelle de terre, incluant une variable indicatrice signalant si un ménage loue des parcelles additionnelles. Cette variable a un coefficient positif, ce qui montre que les ménages qui louent des terres additionnelles ont une plus grande productivité marginale que les autres. Cela indique que les marchés fonciers permettent effectivement de transférer les terres vers les ménages les plus productifs.

Benjamin et Brandt⁽³⁶⁾ ont une autre approche. En utilisant des informations collectées dans 30 villages des provinces du Hebei et du Liaoning, ils trouvent une relation inverse entre la taille de la ferme d'un ménage et la productivité du travail, ce qui signifie que trop de travail est utilisé sur les petites fermes par rapport aux grandes⁽³⁷⁾, avec 30 jours de travail « gâchés » dans les exploitations petites et moyennes chaque année. L'existence d'opportunités d'emploi non agricoles et les réallocations administratives de terres réduisent mais ne suppriment pas le caractère inefficace de cette allocation des ressources.

Jin et Deininger⁽³⁸⁾ utilisent un ensemble de données sur les ménages d'agriculteurs dans trois des provinces les plus pauvres (Gansu, Hunan, Yunnan) en 1997, 1998, 2000 et 2001. Ils évaluent d'abord une « capacité de production agricole » au niveau des ménages, et montrent ensuite que les

35. Bryan Lohmar *et al.*, « Land Rental Market Development And Agricultural Production In China », article présenté lors de la réunion annuelle de l'Association américaine d'économie de l'agriculture en 2001, 5-8 août, Chicago.

36. Dwayne Benjamin et Loren Brandt, « Property Rights, Labour Markets, and Efficiency in a Transition Economy: The Case of Rural China », *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Économie*, vol. 35, n° 4, 2002, p. 689-716.

37. Les grandes fermes sont celles du dernier décile et donc qui ont une surface supérieure à 33 *mu*.

38. Klaus Deininger et Songqing Jin, « The Potential of Land Rental Markets in the Process of Economic Development: Evidence from China », *art. cit.*

processus administratifs d'allocation des terres conduisent à un transfert de terres des ménages avec plus de terres et une productivité plus basse, vers ceux avec moins de terres et une productivité plus haute, mais que les échanges effectués par les mécanismes de marché sont plus efficaces. Supprimer immédiatement les contraintes sur la location de terres, aux prix actuels, pourrait conduire à une augmentation de 3,5 % de la production.

Poursuivant dans la même direction, Jin et Deininger⁽³⁹⁾ utilisent un autre ensemble de données sur quatre ans (2001-2004), couvrant 8 000 ménages dans 800 villages pour explorer plus en profondeur les effets des locations de terres. Ils confirment que les transferts individuels de terre conduisent à une égalisation de l'allocation des facteurs de production entre ménages, ce qui correspond à une amélioration de l'efficacité économique.

Ces résultats sont confirmés par une enquête effectuée en 2000 et en 2002 par Feng, Heerink, Ruben et Qu⁽⁴⁰⁾ sur 52 ménages ruraux du nord de la province du Jiangxi. Cette enquête montre que les ménages qui louent des terrains supplémentaires atteignent une plus grande productivité sur leurs parcelles.

Une série d'études empiriques montre donc que le développement de marchés de location de terres rendu possible par des droits individuels de transfert de terres peut potentiellement avoir des effets importants sur l'efficacité de l'agriculture.

Les conséquences sur le développement agricole : les investissements

Les droits de transfert des terres des paysans chinois étant limités, l'allocation des terres reste largement conduite par les autorités collectives. Cela crée naturellement de l'incertitude quant à la durée réelle des droits d'usage sur la terre, ce qui peut avoir comme conséquence directe de réduire les investissements.

L'étude la plus détaillée sur ce sujet est fournie par Jacob, Li et Rozelle⁽⁴¹⁾ qui examinent comment l'horizon temporel qu'un ménage a sur des parcelles spécifiques pèse sur ses décisions d'utilisation d'engrais. En utilisant la même enquête que l'étude mentionnée plus haut de Benjamin et Brandt⁽⁴²⁾, ils utilisent le fait que le degré de sécurité des droits sur les terres varie selon les politiques villageoises, les caractéristiques des ménages et celles des lopins eux-mêmes pour calculer une « fonction de risque », qui indique la durée pendant laquelle un ménage peut espérer garder une parcelle donnée de terre. Comme attendu, l'utilisation d'engrais organiques, qui ont des effets bénéfiques à long

terme sur la qualité des sols, est réduite quand le risque de perdre une parcelle donnée est plus grand, tandis qu'un horizon temporel plus court n'a pas d'influence sur l'utilisation d'engrais chimiques, dont les effets positifs ne durent pas plus d'une saison. Toutefois, bien que significatif, le coût en termes d'efficacité de cette insécurité des droits fonciers n'est pas très important : les auteurs estiment que sécuriser les droits fonciers individuels sur des durées de 15 ou 30 ans n'augmenterait la valeur de la terre que de moins de 1 %.

Quant à Deininger et Jin⁽⁴³⁾, ils exploitent leur enquête sur 1 001 ménages en 2001 pour étudier les conséquences de la sécurité des droits fonciers sur l'investissement. Ils utilisent le fait que la province du Guizhou a mis en place en 1994 une politique expérimentale appelée « politique des deux non », pour « pas d'augmentation des terres pour de nouvelles populations, pas de réduction des terres pour une population réduite⁽⁴⁴⁾ ». Ils comparent ensuite les comportements des ménages du Guizhou en matière d'investissements avec ceux de paysans des provinces voisines du Yunnan et du Hunan, qui n'ont pas mis cette politique en place. Ils comparent aussi les comportements d'investissement entre les villages qui appliquent la politique des « deux non » et ceux qui ne l'appliquent pas, indépendamment des politiques provinciales. Ils constatent que, comme prévu, un plus haut niveau de sécurité de droits fonciers conduit à des investissements plus importants et que cet effet est particulièrement important quand la terre peut être transférée, c'est-à-dire quand la terre est un actif liquide.

Ces deux études confirment que l'insécurité des droits fonciers a un impact négatif sur l'investissement agricole. Ce constat, associé à la relative inefficacité des réallocations collectives, peut expliquer en partie pourquoi l'augmentation de la productivité agricole a ralenti.

39. Songqing Jin et Klaus Deininger, « Land Rental Markets in the Process of Rural Structural Transformation : Productivity and Equity Impacts from China », *Journal of Comparative Economics*, vol. 37, n° 4, 2009, p. 629-646.
40. Shuyi Feng *et al.*, « Land rental market, off-farm employment and agricultural production in Southeast China : A plot-level case study », *China Economic Review*, vol. 21, n° 4, Décembre 2010, p. 598-606.
41. Hanan Jacoby *et al.*, « Hazards of Expropriation: Tenure Insecurity and Investment in Rural China », *American Economic Review*, vol. 92, n° 5, 2002, p. 1420-1447.
42. Dwayne Benjamin et Loren Brandt, « Property Rights, Labour Markets, and Efficiency in a Transition Economy: The Case of Rural China », *art. cit.*
43. Klaus Deininger et Songqing Jin, « The Impact of Property Rights on Households' Investment, Risk Coping, and Policy Preferences: Evidence from China », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 51, n° 4, 2003, p. 851-882.
44. *Ibid.*, p. 854.

Les conséquences sur le changement structurel : le travail

Le changement structurel correspond au transfert de facteurs de production, notamment du travail, des activités traditionnelles vers les secteurs modernes. C'est un déterminant capital du développement économique. Or les droits fonciers ont des conséquences sur l'allocation sectorielle de deux facteurs de production : le travail et, évidemment, la terre.

Les limitations et les contraintes restantes sur les droits de transfert individuels ont des conséquences sur l'allocation du travail. Ces conséquences sont d'abord directes, puisque les individus ne peuvent pas simplement et librement transférer leur terre s'ils veulent quitter l'agriculture, mais aussi indirectes à cause de l'insécurité créée par les réallocations administratives.

Le premier argument a été formalisé par Yang⁽⁴⁵⁾. Puisque la terre ne peut pas être louée ou vendue, quitter l'agriculture signifie perdre le flux de revenus qui en découle, sans recevoir aucune forme de compensation. L'absence de droits de transfert des terres ajoute donc un coût quand un individu choisit de tenter sa chance sur le marché du travail non agricole et fait donc peser une contrainte directe sur l'allocation du travail et le changement structurel.

Cette hypothèse est vérifiée empiriquement par Rozelle, Guo, Shen, Hughart et Giles⁽⁴⁶⁾. Leur analyse d'une enquête menée dans 200 villages en 1995 montre que l'existence de marchés de location des terres dans un village est corrélée positivement aux décisions de migration, résultat qui suggère que la migration est plus facile lorsqu'il est possible de transférer ses terres.

Ce premier effet, direct, de l'absence de droits de transfert des terres sur l'allocation du travail est renforcé par la menace de la réallocation des terres par les autorités collectives. En effet, les travailleurs consacrant une plus grande partie de leur temps à des activités non agricoles risquent de voir leurs droits fonciers menacés et transférés à ceux qui dédient une plus grande partie de leur temps à l'agriculture.

Lohmar⁽⁴⁷⁾ utilise une enquête effectuée en 1995 sur 787 ménages dans 31 villages des provinces du Hebei et du Liaoning⁽⁴⁸⁾ pour évaluer l'impact de l'insécurité des droits fonciers sur la participation des ménages à des activités non agricoles. Il utilise la proportion de ménages affectés par des réallocations de terres par le passé pour indiquer l'insécurité des droits fonciers, et constate un impact sur la probabilité d'être un travailleur indépendant, alors que les corrélations entre l'insécurité des droits fonciers d'une part, et le travail salarié local, la migration ou le temps de travail passé dans

une activité non agricole d'autre part, ne sont pas significatives.

L'impact sur l'allocation du travail semble donc faible. Mullan, Grosjean et Kontoleon⁽⁴⁹⁾, quant à eux, utilisent des informations sur 571 ménages des provinces du Ningxia et du Guizhou, et constatent qu'un plus haut niveau d'insécurité perçue (probabilité estimée de subir une réallocation de terres) a un impact négatif sur les décisions migratoires, tandis que la possibilité de louer la terre n'a pas d'effet significatif.

Enfin, le travail de la Rupelle, Deng, Li et Vendryes⁽⁵⁰⁾ utilise les informations du Chinese Household Income Project (CHIP – Projet sur les revenus des ménages chinois) sur les régions rurales, qui couvrent 37 969 personnes en 2002. Ils mesurent l'impact de l'exposition d'un ménage à l'insécurité des droits fonciers sur le temps de travail alloué à la migration. L'insécurité des droits fonciers est indiquée par l'interaction entre l'existence de « terres flexibles » collectivement retenues dans un village, ce qui indique l'insécurité des droits fonciers au niveau du village, et la proportion de « terres pour la ration de grains », dont les droits sont relativement sûrs, dans les terres d'un ménage, qui donne l'exposition du ménage à l'insécurité générale. Ils observent un impact négatif sur les migrations, mais cet effet, bien que significatif, reste faible.

Les preuves empiriques de l'effet négatif de l'insécurité foncière et de l'absence de droits de transfert sont donc limitées, et quand un tel effet est effectivement présent, il reste faible.

Les conséquences sur le changement structurel : la terre

Comme décrit plus haut, le changement d'usage des terres reste très difficile et strictement encadré en Chine du fait

45. Dennis Tao Yang, « China's Land Arrangements and Rural Labor Mobility », *China Economic Review*, vol. 8, n° 2, 1997, p. 101-115.
46. Scott Rozelle *et al.*, « Leaving China's Farms: Survey Results of New Paths and Remaining Hurdles to Rural Migration », *The China Quarterly*, vol. 158, n° 1, 1999, p. 367-393.
47. Bryan Lohmar, « Land Tenure Insecurity and Labor Allocation in Rural China », article présenté pendant la réunion annuelle de l'Association américaine d'économie de l'agriculture en 1999, 8-11 août, Nashville.
48. Ce sondage est également utilisé par Dwayne Benjamin et Loren Brandt, « Property Rights, Labour Markets, and Efficiency in a Transition Economy: The Case of Rural China », *art. cit.*, et Hanan Jacoby *et al.*, « Hazards of Expropriation: Tenure Insecurity and Investment in Rural China », *art. cit.*
49. Katrina Mullan *et al.*, « Land Tenure Arrangements and Rural-Urban Migration in China », *World Development*, vol. 39, n° 1, 2011, p. 123-133.
50. De la Rupelle *et al.*, « Land Rights Insecurity and Temporary Migration in Rural China », PSE Working Papers 2009-42, Paris School of Economics, 2009.

d'une série de réglementations nationales sur la protection des terres arables et de l'environnement. Toutefois, cela n'empêche pas la conversion de terres agricoles en terres urbaines ou à un usage industriel. Le développement de l'imagerie satellite permet une étude détaillée de ces évolutions⁽⁵¹⁾ et révèle une importante extension des usages urbains ou industriels des terres au détriment de l'agriculture. Les lois et les réglementations nationales ne semblent pas avoir affecté les changements d'utilisation des terres de façon significative. Seul le programme « des grains contre verdure » a eu une réelle influence et conduit à un développement important des prairies et de la couverture forestière. La terre agricole subit donc une double pression : celle des préoccupations environnementales, et celle du développement urbain. En utilisant des informations tirées d'images satellites, Deng, Huang, Rozelle et Uchida⁽⁵²⁾ montrent que, du moins jusqu'en 2000, les paysans et les autorités rurales ont été capables de compenser les pertes de terres causées par l'expansion urbaine et la protection de l'environnement. Même si les sols nouvellement exploités sont de moins bonne qualité, l'augmentation quantitative a permis le maintien de la surface agricole totale. Toutefois, la plupart des études récentes, fondées sur des informations tirées du système de surveillance des changements d'usage des terres du ministère de la Terre et des Ressources ainsi que des recensements agricoles, montrent une légère baisse de l'étendue des terres agricoles avant 2000 et une accélération significative de ce déclin par la suite, du fait du développement de programmes environnementaux⁽⁵³⁾. Sous la pression continue du changement structurel d'une part et celle des préoccupations écologiques de l'autre, il est très probable que ces tendances s'accroissent à court et moyen termes, comme le montrent les simulations effectuées en utilisant le modèle Chinagro⁽⁵⁴⁾.

Les politiques de préservation du sol n'empêchent donc pas le transfert des terres d'une utilisation agricole vers un usage non agricole, mais exacerbent plutôt la pénurie de terres agricoles, pénurie qui devrait s'accroître dans les années à venir.

Bien que l'introduction du SRM ait été un immense succès dans la première moitié des années 1980, les limitations des droits des paysans ont ensuite eu un effet contraignant sur le développement agricole et le changement structurel. Cela soulève la question des raisons pour lesquelles les arrangements fonciers locaux sont si différents de la volonté des autorités centrales. En fait, bien que les arrangements fonciers en milieu rural soient influencés par la législation nationale, ils sont également le résultat des intérêts des cadres et des villageois au niveau local.

La flexibilité des institutions foncières : les intérêts des autorités locales

La flexibilité des arrangements institutionnels sur les terres agricoles est reconnue par la loi organique des comités villageois qui rend les chefs de village responsables de la gestion des terres. Leurs intérêts jouent donc un rôle crucial dans la définition des droits d'usage des terres. Rozelle⁽⁵⁵⁾ en identifie trois : leurs intérêts privés, leurs devoirs administratifs et l'efficacité économique.

L'étude de Rozelle et Li⁽⁵⁶⁾ utilise un échantillon de 184 villages enquêtés en 1996, pour étudier la façon dont les chefs de villages se servent des droits fonciers pour atteindre ces différents objectifs. Leur idée directrice est que plus les bénéficiaires personnels et collectifs tirés de la manipulation des terres sont grands, plus un chef de village est incité à réallouer les terres, renforçant ainsi l'insécurité foncière, mesurée par la fréquence passée des réallocations. Comme attendu, ils trouvent que plus les bénéficiaires associés au contrôle de l'économie du village sont importants, plus le niveau d'insécurité est élevé.

Brandt, Rozelle et Turner⁽⁵⁷⁾ suivent le même type de méthodologie en utilisant une enquête effectuée en 1995 et en 1996 dans 215 villages. Ils montrent que les chefs de villages peuvent utiliser les réallocations de terres pour pallier l'absence de marchés et pour maintenir une situation équitable entre les ménages, mais aussi pour répondre à des exigences politiques telles que la satisfaction des quotas ou bien du fait de comportements de recherche de rente (*rent-seeking*).

Les études empiriques tendent donc à montrer que les institutions foncières sont en partie façonnées localement, par des chefs de village aux motivations plus ou moins égoïstes. Toutefois, les trois études citées ci-dessus examinent la situa-

51. Les principales études qui utilisent ces informations sont Jiyuan Liu *et al.*, « Study on Spatial Pattern of Land-Use Change in China during 1995-2000 », *Science in China Series D: Earth Sciences*, vol. 46, n° 4, 2003, p. 373-384 ; Huang Deng *et al.*, « Growth, Population and Industrialization, and Urban Land Expansion of China », *Journal of Urban Economics*, vol. 63, n° 1, 2008, p. 96-115 ; Jiyuan Liu *et al.*, « Spatial Patterns and Driving Forces of Land Use Change in China during the Early 21st Century », *Journal of Geographical Sciences*, vol. 20, n° 4, 2010, p. 483-494.
52. Huang Deng *et al.*, « Cultivated Land Conversion and Potential Agricultural Productivity in China », *Land Use Policy*, vol. 23, n° 4, 2006, p. 372-384.
53. Futian Qu *et al.*, « Sustainable natural resource use in rural China: Recent trends and policies », *art. cit.*
54. Günther Fischer *et al.*, « China's agricultural prospects and challenges », rapport SOW-VU pour l'Union européenne, 2007.
55. Scott Rozelle, « Decision-Making in China's Rural Economy: The Linkages between Village Leaders and Farm Households », *The China Quarterly*, n° 137, 1994, p. 99-124.
56. Scott Rozelle et Guo Li, « Village Leaders and Land-Rights Formation in China », *The American Economic Review*, vol. 88, n° 2, 1998, p. 433-438.
57. Loren Brandt *et al.*, « Local Government Behavior and Property Right Formation in Rural China », *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 160, 2004, p. 627-662.

tion en Chine avant 1998, c'est-à-dire avant la deuxième vague d'activité législative sur les problèmes liés aux droits fonciers. Le rôle des chefs de village dans la formation des droits fonciers aujourd'hui reste donc peu clair.

La flexibilité des institutions foncières : les intérêts des citoyens ruraux

Vu les bénéfices attendus de droits étendus et sûrs, il semble évident que les paysans devraient préférer avoir des droits fonciers aussi étendus et sûrs que possible. Toutefois, toutes les enquêtes portant sur les préférences des citoyens ruraux concluent qu'il n'y pas de préférence générale ou univoque pour l'obtention de droits fonciers plus privés, plus étendus et plus sûrs.

L'Institut de développement rural mène des études sur les problèmes liés aux droits fonciers et sur les préférences des paysans depuis 2000⁽⁵⁸⁾. Par exemple, en 2004⁽⁵⁹⁾, une écrasante majorité des agriculteurs (entre 80 % et 90 %) est favorable à l'obtention d'un droit de location des terres. Toutefois, seuls 48 % d'entre eux (contre 39 %) sont favorables à l'idée d'acquérir le droit de transférer la totalité de leurs droits d'usufruit, sur 30 ans, tandis qu'une minorité (29,5 % contre 49,5 %) est favorable à la possibilité d'hypothéquer les terres. Les enquêtes suivantes montrent une augmentation continue du soutien à des droits étendus et sûrs et, en 2008, 45 % des paysans déclarent s'opposer à la pratique des réallocations administratives de terres contre 38,3 % en 2001⁽⁶⁰⁾. Le soutien en faveur de droits fonciers sûrs est donc en augmentation mais n'est toujours pas dominant.

Les travaux de James Kung traitent des mêmes questions. En 1993⁽⁶¹⁾, il effectue une première enquête auprès de 400 ménages dans les provinces du Hunan et du Sichuan, avec une attention particulière pour les arrangements institutionnels fonciers existants et désirés, et trouve que le niveau de sécurité et l'extension des droits accordés aux ménages varie de façon importante, et que les préférences des paysans sont encore plus variées. Par exemple, à la question générale : « Selon vous, à qui doit revenir la propriété de la terre ? », un soutien significatif à la propriété privée (16 % des personnes interrogées) ne se manifeste que dans un seul district. Dans tous les autres, les personnes interrogées répondent majoritairement que la propriété de la terre doit rester entre les mains des autorités collectives ou étatiques. L'auteur conclut que dans une économie où la terre est rare et la main-d'œuvre abondante, les ruraux préfèrent être sûrs que des réajustements collectifs périodiques leur garantiront une surface agricole en accord avec l'évolution de leurs besoins familiaux.

Kung et Liu⁽⁶²⁾ répliquent la même enquête en 1994 et obtiennent à peu près les mêmes résultats, avec une solide majorité de fermiers (62 %) qui s'oppose à la politique étatique de stabilisation des parcelles de terres pendant 30 ans. Ils montrent que le soutien pour des réajustements collectifs est plus fort dans les endroits où l'économie reste majoritairement agricole, ainsi que parmi les ménages les plus pauvres. Ils expliquent ces résultats par le fait que, dans un tel contexte, les ménages paysans voient la terre comme une forme d'assurance, qui doit évoluer avec les changements familiaux, et que cela est mieux garanti par des processus administratifs d'allocation des terres plutôt que par des mécanismes de marché. Les auteurs soulignent aussi l'esprit égalitariste de la société rurale post-maoïste.

En utilisant une enquête effectuée dans huit districts de quatre provinces différentes en 1994, Kung⁽⁶³⁾ montre que les réallocations de terres sont plus fréquentes et plus importantes là où la terre a une plus grande valeur, c'est-à-dire là où la terre est plutôt rare et les opportunités de travail non agricole moindres. Les ajustements d'allocation des terres sont alors avant tout fondés sur l'évolution démographique et la volonté de maintenir une distribution égalitaire.

En 2002, Kung⁽⁶⁴⁾ étudie plus précisément les conflits d'intérêts entre les ménages. Il utilise une enquête effectuée auprès de 300 ménages dans quatre villages de la province du Guizhou, qui ont mis en place, à titre expérimental, une po-

58. Les quatre travaux majeurs sont Roy Prosterman *et al.*, « Implementation of 30-Year Land Use Rights for Farmers Under China's 1998 Land Management Law: An Analysis and Recommendations Based on a 17 Province Survey », RDI Reports on Foreign Aid and Development 105, 2000 ; Brian Schwarzwald *et al.*, « An Update on China's Rural Land Tenure Reforms: Analysis and Recommendations Based on a Seventeen-Province Survey », *Columbia Journal of Asian Law*, vol. 16, n° 141, 2002, p. 144-225 ; Keliang Zhu *et al.*, « The Rural Land Question in China: Analysis and Recommendations Based on a Seventeen-Province Survey », *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 38, n° 4, 2006, p. 761-840 ; Roy Prosterman *et al.*, « Secure Land Rights as a Foundation for Broad-Based Rural Development in China: Results and Recommendations from a Seventeen-Province Survey », *art. cit.*
59. Voir Roy Prosterman *et al.*, « Implementation of 30-Year Land Use Rights for Farmers Under China's 1998 Land Management Law: An Analysis and Recommendations Based on a 17 Province Survey », *art. cit.*, p. 20.
60. Voir Roy Prosterman *et al.*, « Secure Land Rights as a Foundation for Broad-Based Rural Development in China: Results and Recommendations from a Seventeen-Province Survey », *art. cit.*, p. 15.
61. James Kung, « Equal Entitlement versus Tenure Security under a Regime of Collective Property Rights: Peasants' Preference for Institutions in Post-reform Chinese Agriculture », *art. cit.*
62. James Kung et Shouying Liu, « Farmers' Preferences Regarding Ownership and Land Tenure in Post-Mao China: Unexpected Evidence from Eight Counties », *The China Journal*, vol. 38, 1997, p. 33-63.
63. James Kung, « Common Property Rights and Land Reallocations in Rural China: Evidence from a Village Survey », *art. cit.*
64. James Kung, « Choice of Land Tenure in China: The Case of a County with Quasi-Private Property Rights », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 50, n° 4, 2002, p. 793-817.

litique d'arrêt total des réajustements de l'allocation des terres. Sa première découverte est que, bien que cette politique ait reçu un fort soutien *ex ante*, celui-ci a baissé de façon significative *ex post*. Son enquête sur les préférences des paysans et leur lien avec les caractéristiques des ménages soutient clairement le point de vue selon lequel la cessation des ajustements de l'allocation des terres a d'importants effets en termes de distribution, et que celle-ci n'est soutenue que par ceux qui peuvent en espérer des bénéfices. Par exemple, les ménages qui comptent un plus grand nombre de membres dépendants soutiennent les réallocations de terres, puisqu'ils en sont les bénéficiaires potentiels.

Enfin, en utilisant les informations d'une enquête effectuée par le ministère de l'Agriculture en 1998, qui couvre 824 ménages ruraux dans six provinces, Kung⁽⁶⁵⁾ montre que, sans surprise, les personnes qui ont un travail non agricole ont une plus grande tendance à louer leur terre que les autres. L'augmentation des opportunités de travail non agricole est donc un facteur favorable au développement de marchés fonciers. Cela indique encore que le développement économique général, et en particulier l'augmentation des activités non agricoles, a un impact direct à la fois sur la façon dont les fermiers usent de leur terre et sur leurs préférences en ce qui concerne les institutions foncières.

Les études de l'Institut pour le développement rural et de James Kai-sing Kung tendent donc à montrer, à l'inverse de ce que l'on aurait pu croire, que les préférences des fermiers quant aux arrangements institutionnels fonciers sont très diversifiées et que les ménages paysans, surtout dans un contexte de grande dépendance vis-à-vis de la production agricole, n'ont pas de préférences claires pour des droits fonciers plus étendus, plus sûrs ou plus individualisés. Parmi les différentes explications possibles, il est probable que le fait que les citoyens ruraux chinois ont perdu le filet de sécurité social et les services publics limités qui leur étaient garantis au cours de la période collectiviste⁽⁶⁶⁾ accroît l'attrait des processus collectifs, plus ou moins égalitaires, d'allocation des terres⁽⁶⁷⁾.

Conclusion

Les effets des réformes introduites en Chine rurale depuis 1978 ont conduit à une des plus grandes victoires contre la pauvreté dans l'histoire du monde. En quelques années, de 1978 à 1985, les revenus ruraux chinois augmentent de manière inédite. Ce succès est essentiellement attribué à l'introduction et à la diffusion du système de responsabilité des ménages (SRM) qui constitue aujourd'hui encore le cadre institutionnel pour les terres agricoles.

La fondation du SRM et ses variations dans le temps et dans l'espace fournissent l'un des meilleurs cas d'étude sur les conséquences et les déterminants des arrangements institutionnels liés à la terre. L'effet incitatif de la liberté donnée aux paysans chinois en ce qui concerne les choix productifs et le fait de leur laisser le bénéfice résiduel du produit de leur terre s'est révélé extrêmement fort. Toutefois, les limites restantes sur les droits fonciers, tout particulièrement le fait que le transfert de terres s'effectue par des procédures administratives plutôt que par des mécanismes de marché, continuent d'être une contrainte pour le développement agricole et le changement structurel. Cette situation se maintient malgré les efforts répétés de l'État central pour étendre et sécuriser les droits des paysans et pour limiter l'implication des autorités locales dans la gestion des terres.

Toutefois, la caractéristique probablement la plus intéressante du SRM est sa grande flexibilité, qui révèle comment les institutions répondent aux intérêts contradictoires des dirigeants politiques et des ménages paysans. Dans chaque village chinois, l'arrangement institutionnel foncier qui prévaut est le résultat d'une interaction complexe entre les réglementations de l'État central, les comportements des dirigeants locaux et les préférences des citoyens. Le caractère optimal des arrangements fonciers tout comme la réalisation des désirs des citoyens ruraux chinois ne peuvent pas être évalués de façon globale, mais constituent avant tout une question locale. •

• Traduit par Jérémie Béja

65. James Kung, « Off-Farm Labor Markets and the Emergence of Land Rental Markets in Rural China », *Journal of Comparative Economics*, vol. 30, n° 2, 2002, p. 395-414.

66. Pour une analyse synthétique et récente de cette question, voir Xiaobo Zhang et Ravi Kanbur, « Spatial inequality in education and health care in China », *China Economic Review*, vol. 16, n° 2, 2005, p. 189-204.

67. Voir Robin Burgess, « Land and Welfare: Theory and Evidence from China », *art. cit.*

Appendix. Index chronologique des lois et des réglementations mentionnées dans l'article avec leurs sources (en chinois sauf si une autre langue est mentionnée)

| année | Index chronologique |
|-------|--|
| 1950 | Loi sur la réforme agraire http://www.law110.com/law/country/1059.htm |
| 1955 | Décisions sur la production agricole du CCPCC http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-12/28/content_2388255.htm R. Bowie et John K. Fairbank, <i>Communist China 1955-1959 : Policy Documents with Analysis</i> , Cambridge, Harvard University Press, 1966, p. 106-116 (en anglais) |
| 1956 | Charte des coopératives de production agricole http://law.148365.com/2534.html |
| 1956 | Charte des coopératives de production agricole avancées http://law.148365.com/2525.html |
| 1961 | Soixante articles sur l'agriculture http://www.weiweikl.com/sxzb18.htm |
| 1962 | Soixante articles sur l'agriculture (version révisée) http://www.law110.com/law/other/19156.htm |
| 1978 | Communiqués de la 3 ^e session plénière du 11 ^e CCPCC http://baike.baidu.com/view/1975390.htm de Bary <i>et al.</i> , <i>Sources of Chinese Tradition</i> , 2 ^e éd., vol. 2, New York Chichester, Columbia University Press, p. 485-491 (en anglais) |
| 1980 | Document N° 75 du CCPCC http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/04/content_2547020.htm |
| 1982 | Constitution de la RPC http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-03/15/content_1367387.htm http://english.peopledaily.com.cn/constitution/constitution.html (en anglais) |
| 1982 | Document N° 1 du CCPCC http://law.lawtime.cn/d535574540668.html?pos=0 |
| 1983 | Document N° 1 du CCPCC http://www.yihaowenjian.com/index.php/newshow/jiangchuanmei/1/cn/725,248/248.html |
| 1984 | Document N° 1 du CCPCC http://www.yihaowenjian.com/index.php/newshow/jiangchuanmei/1/cn/726,248/248.html |
| 1985 | Document N° 1 du CCPCC http://www.yihaowenjian.com/index.php/newshow/jiangchuanmei/1/cn/727,248/248.html |
| 1986 | Document N° 1 du CCPCC http://www.yihaowenjian.com/index.php/newshow/jiangchuanmei/1/cn/728,248/248.html |
| 1986 | Loi sur la gestion des terres http://www.chinacourt.org/flwk/show.php?file_id=5349 |
| 1991 | Loi sur la conservation de l'eau et des sols http://www.chinawater.net.cn/law/W01.htm http://www.china.org.cn/environment/2007-08/20/content_1034358.htm (en anglais) |
| 1993 | Document N° 11 du CCPCC http://law.lawtime.cn/d491423496517.html?pos=0 |
| 1994 | Réglementations sur la protection des terres arables fondamentales http://www.yangshuo.gov.cn/lawweb/wjk/flfg/013.htm |
| 1997 | Document N° 16 du CCPCC http://www.law-lib.com/lawhtml/1997/66092.htm |
| 1998 | Révision de la loi sur la gestion des terres de 1986 http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=419 http://www.china.org.cn/english/environment/34345.htm (en anglais) |
| 1998 | Révision de la loi organique sur les comités villageois de 1988 http://www.jincao.com/fa/01/law01.12.htm http://www.china.org.cn/english/government/207279.htm (en anglais) |

| Année | Index chronologique |
|-------|---|
| 1998 | Révision des réglementations sur la protection des terres arables fondamentales de 1994 http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-08/29/content_1053423.htm http://gtzyzcf.com.cn/english/news.asp?id=7697 (in English) |
| 2001 | Document N° 5 du CAEANP http://news.eastday.com/eastday/zfgb/gwy/userobject1ai14906.html |
| 2002 | Loi sur les contrats fonciers dans les zones rurales http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-08/30/content_543847.htm http://www.gov.cn/english/laws/2005-10/09/content_75300.htm (en anglais) |
| 2002 | Réglementations sur le programme « des grains contre verdure » http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-12/25/content_669840.htm |
| 2003 | Document N° 12 du CAEANP http://www.mos.gov.cn/gjb/gjb_display.jsp?mid=20061228023390 |
| 2004 | Document N° 1 du CCPCC http://www.yihaowenjian.com/index.php/newshow/jiangchuanmei/1/cn/729,248/248.html |
| 2005 | Document N° 1 du CCPCC http://www.yihaowenjian.com/index.php/newshow/jiangchuanmei/1/cn/730,248/248.html |
| 2005 | Décision du CAEANP sur l'abolition des réglementations sur les taxes agricoles http://www.gov.cn/jfjg/2005-12/30/content_142025.htm |
| 2006 | Document N° 1 du CCPCC http://www.yihaowenjian.com/index.php/newshow/jiangchuanmei/1/cn/731,248/248.html |
| 2007 | Document N° 1 du CCPCC http://www.yihaowenjian.com/index.php/newshow/jiangchuanmei/1/cn/732,248/248.html |
| 2007 | Loi sur la propriété http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=193400 http://www.lehmanlaw.com/resource-centre/laws-and-regulations/general/property-rights-law-of-the-peoples-republic-of-china.html (in English) |
| 2008 | Document N° 1 du CCPCC http://www.yihaowenjian.com/index.php/newshow/jiangchuanmei/1/cn/733,248/248.html |
| 2008 | Plan général sur l'utilisation des terres du ministère des Terres et des Ressources (2006-2020) http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/200810/t20081024_111040.htm |
| 2009 | Document N° 1 du CCPCC http://www.yihaowenjian.com/index.php/newshow/jiangchuanmei/1/cn/734,248/248.html |
| 2010 | Document N° 1 du CCPCC http://news.xinhuanet.com/politics/2010-01/31/content_12907829.htm |