

## VI / Politiques agricoles chinoises : la porte étroite

*Claude Aubert\**

**L**e monde rural, 760 millions d'habitants sur 1,3 milliard de Chinois, constitue la face cachée d'une Chine plus connue pour ses performances économiques exceptionnelles, la puissance montante de son commerce extérieur et les craintes qu'elle suscite.

Pour autant ce monde rural, et plus particulièrement ses paysans, sont-ils les oubliés de la croissance chinoise ? Quelle importance l'agriculture a-t-elle encore dans un mode de développement axé sur l'essor des économies côtières et les industries d'exportation ? Existe-t-il des « politiques agricoles » en Chine et quelles sont-elles ? Notre thèse sera que les paysans participent au développement général de l'économie chinoise, mais que leur contribution se fait au travers d'une articulation, particulièrement défavorable aux campagnes, entre une économie paysanne « s'auto-exploitant » au bénéfice du capitalisme sauvage des zones développées, s'alimentant, elles, de la main-d'œuvre bon marché des migrants ruraux.

En l'occurrence, les marges de manœuvre des autorités chinoises paraissent bien étroites, limitées dans leur capacité à influencer sur les productions et les revenus agricoles, affrontées à des choix financiers difficiles pour aider la paysannerie. Plus encore, la gestion d'un exode rural inexorable, et dont les proportions risquent d'être gigantesques, reste le défi principal des gouvernants alors même que le pays, au régime politique

---

\* Claude Aubert est directeur de recherche à l'INRA.

inchangé, manque cruellement de structures intermédiaires ou de médiation indispensables pour résoudre les tensions sociales provoquées par cette mutation fondamentale.

### **Renforcer la capacité productive de l'agriculture**

Les paysans ne sont certes pas oubliés par les gouvernants chinois qui leur ont consacré, en 2004 et 2005, le « Document n° 1 » du Comité central du Parti communiste, censé refléter la priorité de l'année pour les politiques en cours. En 2004, l'objectif était d'augmenter les revenus paysans. En 2005, il était de renforcer la capacité productive de l'agriculture. Ce sont bien là les deux facettes des objectifs des politiques agricoles, dont la mise en œuvre s'avère des plus malaisées [OCDE, 2005].

Renforcer la capacité productive de l'agriculture ? Très intensive (300 kg d'engrais par hectare récolté), recourant largement à l'irrigation (55 % des superficies cultivées), celle-ci assure pourtant à la population chinoise un niveau élevé de consommation alimentaire : 2 950 kcal/personne/jour contre 2 460 en Inde, 167 kg de céréales consommées par personne et par an contre 158, 53 kg de viande contre 5, etc. Ces chiffres de la FAO, relatifs à 2002, sont probablement surestimés pour la Chine mais l'écart par rapport à l'Inde demeure important [Aubert, 2004]. En 2004, ce résultat a été acquis alors même que les importations vivrières ne portaient que sur 7 millions de tonnes de blé pour une production domestique de 90 millions de tonnes (dans le même temps la Chine exportait 2 millions de tonnes de riz paddy sur une production intérieure de 190 millions de tonnes, et près de 5 millions de tonnes de maïs sur une production de 130 millions de tonnes).

En fait, l'objectif officiel est d'assurer un taux d'autosuffisance en « grains » (comprenant dans la définition chinoise, céréales, tubercules et soja) de 95 %. En ajoutant aux chiffres précédents les 20 millions de tonnes d'importations de graines de soja, on constate que ce taux d'autosuffisance était pratiquement atteint (94 %), avec une récolte totale de 470 millions de tonnes en 2004. Les experts chinois s'accordent toutefois pour estimer qu'un taux de 90 % serait bien suffisant pour assurer la sécurité alimentaire de la nation.

Cet objectif, concernant l'ensemble des utilisations des grains, n'a, en tout état de cause, guère de sens. La situation est en effet

différente selon qu'il s'agit des grains destinés à la consommation directe ou des grains fourragers.

En termes de consommation directe, les besoins de l'alimentation rurale et urbaine en denrées de base, essentiellement riz et blé, vont diminuant (environ 260 millions de tonnes selon nos estimations) malgré le croît démographique ; les productions intérieures devraient suffire à ces besoins. Sauf rupture climatique dans les systèmes de production (déficit hydrique dans le Nord de la Chine, etc.), la sécurité alimentaire paraît donc bien assurée. D'ailleurs, bien que l'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (décembre 2001) ait conduit à une baisse de la protection tarifaire agricole, pour les céréales, le système des quotas tarifaires assure aux agriculteurs chinois une protection efficace : les quotas (TRQ) à l'intérieur desquels les droits de douane sont symboliques (1 %) ont été fixés à des niveaux relativement bas (inférieurs même à certains records passés d'importations) tandis que, au-delà des quotas, les tarifs s'élèvent à 65 %.

La situation est différente en ce qui concerne les grains fourragers (maïs, soja trituré en tourteaux, etc.). La croissance extrêmement rapide des productions de l'élevage fait que la demande en fourrages risque de dépasser l'offre domestique. C'est déjà le cas pour le soja, ce pourrait être aussi le cas pour le maïs dans les années à venir. Cependant, des importations même massives seraient permises par les quantités considérables disponibles sur le marché international et ne remettraient pas en cause la sécurité alimentaire en Chine, le coût des importations pouvant par ailleurs être largement supporté par les excédents commerciaux chinois.

Mais il semblerait que les autorités chinoises soient bien plus ambitieuses en la matière. Leur objectif est que la Chine devienne une grande puissance exportatrice dans l'agroalimentaire, comme elle l'est déjà dans d'autres secteurs. Les importations des produits de grande culture pour lesquels le pays a un désavantage comparatif car trop gourmands en terre (céréales, soja, oléagineux, coton, etc.) devraient être compensées par une montée en puissance des exportations de produits à forte valeur ajoutée, intensifs en main-d'œuvre (légumes, fruits, etc.). Or précisément, et pour la première fois depuis des lustres, le solde du commerce agricole a été négatif en 2004 (déficit de 5,5 milliards de dollars pour plus de 25 milliards d'importations), décevant les attentes chinoises et expliquant la priorité donnée à la « capacité

productive » de l'agriculture. En effet, pour certaines productions, l'offre domestique ne parvient pas à satisfaire la demande, et des importations considérables sont à prévoir : en 2004, outre les importations massives de soja, la progression a été très marquée pour les importations de coton (1,9 million de tonnes, malgré un TRQ de 0,9 million de tonnes et un tarif de 40 % au-delà), et des huiles alimentaires (6,8 millions de tonnes).

Ces importations n'ont pu être compensées, comme espéré, par des hausses suffisantes des exportations de produits animaux, des fruits et des légumes. De ce point de vue, les normes sanitaires et phytosanitaires sont un obstacle de taille pour ces exportations, même si ponctuellement la Chine peut inonder de ses produits des créneaux étroits comme ceux de la tomate, de l'ail, des champignons, etc. Plus encore, le réajustement des cultures espéré par les autorités chinoises se heurte aux contraintes naturelles (ressources en eau), au manque d'infrastructures et surtout à la rigidité des systèmes cultureux résultant des terroirs et du climat. Certes, de 1985 à 2004, la sole récoltée en grains est passée des trois quarts des surfaces totales ensemencées aux deux tiers (102 millions d'hectares sur 154 en 2004), tandis que les superficies plantées en légumes étaient multipliées par quatre, atteignant 12 % de la superficie ensemencée (18 millions d'hectares) en 2004. Mais ce croît a eu lieu pour l'essentiel dans les banlieues maraîchères des grandes villes. Et l'on voit mal les céréaliculteurs chinois se reconvertir massivement dans les cultures maraîchères.

Si la sécurité en matière alimentaire est, sauf accident, assurée, les marges de manœuvre pour compenser les augmentations prévisibles des importations des produits de grande culture par des exportations agroalimentaires à haute valeur ajoutée restent donc limitées.

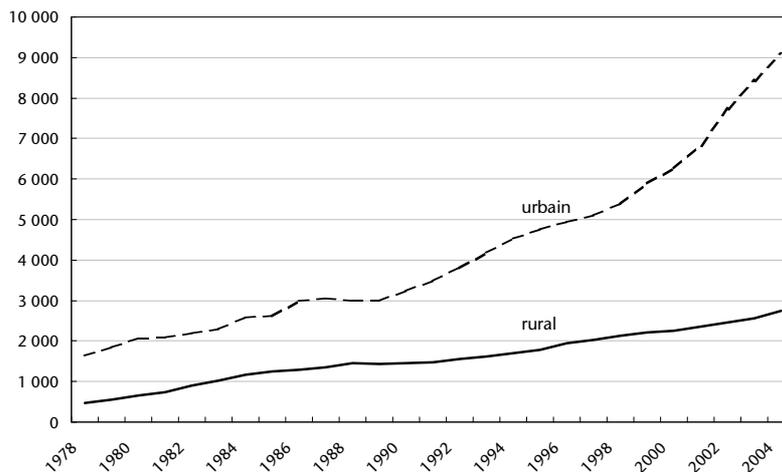
### **Augmenter les revenus paysans**

Cette marge de manœuvre est encore plus limitée quand il s'agit d'améliorer les revenus paysans, seconde priorité affichée par les autorités chinoises.

Plus encore que la sécurité alimentaire, le problème des revenus paysans constitue sans doute le souci principal du gouvernement. Certes ce revenu, en yuans constants, a crû en moyenne de 4,2 % par an de 1985 à 2004. Mais dans le même temps les

revenus urbains croissaient de 6,7 % par an (*cf.* graphique 1). Alors que les revenus ruraux équivalaient à 54 % des revenus urbains en 1984, au lendemain de la décollectivisation, ils n'en représentent plus maintenant que 31 % (2 936 yuans par personne et par an contre 9 422 yuans en ville, en 2004).

**Graphique 1. Revenu urbain et rural, moyenne par tête, 1978-2004** (en yuans constants 2000)



Source : NBSC, *China Statistical Abstract*, mai 2005, p. 102, calculs de l'auteur.

Ce fossé, qui va s'aggravant entre ruraux et urbains, est la source principale des disparités de revenus en Chine, qui atteint des sommets avec un coefficient de Gini estimé de source officielle à 0,42 contre 0,38 en Inde. C'est aussi la cause de tensions sociales que le gouvernement ne peut plus ignorer.

Pourtant, en ce qui concerne les revenus agricoles, les marges de manœuvre du gouvernement sont pratiquement nulles. De manière générale, pour les produits ouverts à la concurrence internationale, les baisses de tarifs consécutives à l'accession à l'OMC (tombant en moyenne pour l'ensemble des produits agricoles à 16 % en 2004) ne peuvent que peser sur les prix intérieurs, tandis que les subventions à l'exportation sont désormais interdites. Pour les produits couverts par les quotas tarifaires, céréales et coton, la libéralisation totale et récente du commerce domestique a montré que le gouvernement n'était pas capable de soutenir les prix.

De ce point de vue, un bref retour en arrière s'impose.

Alors qu'en 1985 la libéralisation du commerce des produits animaux, des fruits et légumes était effectuée avec succès, les céréales, les oléagineux et le coton, considérés comme produits

stratégiques, restaient soumis à des monopoles d'État. Pour les grains, un système dit de « double rail » (prix administrés pour des quotas de livraison obligatoires, prix négociés ou de marché pour les livraisons hors quotas) tentait de donner quelque souplesse à ce monopole. Ce système aura perduré près de vingt ans. Destiné à l'origine à approvisionner les villes en céréales à bas prix par le biais des quotas, ce système a bien évidemment servi d'abord à ponctionner les revenus agricoles. Puis, dans une dérive spéculative au cours des années 1990, nourrie par des incitations gouvernementales très fortes en faveur de la production de céréales, il a abouti à des surproductions notoires et à la constitution de stocks paysans et étatiques considérables (atteignant, en milieu de période, le niveau ahurissant de l'équivalent d'une année de production). Cette bulle spéculative a éclaté en 1997, les prix de marché plongeant au-dessous des prix de quotas (ordinairement plus bas que ceux du marché), tandis que les paysans liquidaient leurs stocks. En 1998, l'État a essayé d'introduire des prix de soutien (supérieurs à ceux du marché, mais inférieurs à ceux de quotas). En vain car les bureaux des grains, à la corruption d'ailleurs notoire, n'avaient pas les moyens financiers d'appliquer cette politique. Malgré l'interdiction faite au négoce privé de s'approvisionner directement auprès des agriculteurs, les prix de soutien n'ont donc guère été appliqués, ni d'ailleurs les quotas respectés. Les emblavures ont chuté et dès l'année 2000, les récoltes ne suffisaient plus à satisfaire la demande.

En 2004, les stocks commerciaux arrivant à épuisement, il était mis fin aux quotas, aux prix administratifs et au monopole d'État, le commerce des grains étant totalement ouvert à la concurrence. En fait, dès la fin 2003, cette ouverture était déjà pratiquement en place, et, reflétant la tension sur le marché domestique, les prix des céréales remontaient pour la première fois depuis six ans. Les prix de gros du riz augmentaient ainsi de 50 % entre septembre 2003 et mars 2004, et ceux du blé de près de 40 % pour la même période. La récolte de grains, après avoir touché le fond en 2003 (431 millions de tonnes) remontait à 470 millions de tonnes en 2004.

Depuis, les prix de gros plafonnent à leur niveau de 2004 : 275 à 330 dollars la tonne de riz suivant la qualité (*indica* ou *japonica*), 190 dollars pour le blé en mars 2005, soit des prix intérieurs déjà équivalents ou supérieurs aux prix CAF des importations (270 dollars pour le riz thaïlandais, 185 dollars

pour le blé américain). Les paysans ne peuvent donc plus guère compter sur une nouvelle hausse des prix des céréales pour augmenter leurs revenus agricoles.

D'une manière générale, et faute de pouvoir entrer dans les détails des différentes productions, il est possible d'affirmer qu'il est peu probable qu'une hausse des prix agricoles puisse à moyen terme améliorer significativement le revenu des agriculteurs.

Faute de pouvoir soutenir les prix, le gouvernement a bien essayé en 2004, de promouvoir une politique de « subventions directes » aux revenus des céréaliculteurs pour compenser la suppression des prix de soutien. Le montant dérisoire de ces subventions, 12 milliards de yuans, soit seulement 80 yuans par famille concernée, montre bien que les autorités chinoises ne disposent guère de marges de manœuvre en la matière.

### **Diminuer le fardeau paysan**

À défaut de pouvoir augmenter les revenus agricoles, le gouvernement a bien entendu la possibilité de diminuer les charges fiscales qui pèsent sur les paysans. C'est d'ailleurs cette voie qui a été choisie depuis les réformes entreprises en ce sens depuis près de cinq ans.

Pour l'année 2000, alors même qu'allaient être lancées ces réformes, nous avons estimé, sur la base des données officielles, à 136 milliards de yuans ce « fardeau paysan » (*nongmin fudan*) comme l'appelle les Chinois. Il se composait de taxes agricoles et para-agricoles versées aux districts (47 milliards), de « prélèvements unifiés » versés aux cantons (27 milliards), et des « retenues » versées au village (35 milliards). S'y ajoutaient 27 milliards de frais divers, surtaxes, amendes, etc. [Aubert et Li, 2002]. Ce total représentait 7,6 % du revenu net paysan.

En fait, différentes enquêtes donnaient alors à penser que le montant réel de ces charges, par le biais de taxes ou prélèvements illégaux, dépassait probablement les 200 milliards de yuans, soit plus de 10 % du revenu net paysan, ou 15 % de leur revenu monétaire. Ce chiffre n'était d'ailleurs qu'une moyenne nationale. À la différence des districts riches ayant d'autres ressources, *via* la taxation des entreprises non agricoles, les districts pauvres, majoritairement agricoles, ponctionnaient davantage les paysans pour pourvoir à leurs dépenses. Dans les campagnes de l'intérieur (Hubei, Anhui, etc.), le taux réel d'imposition pou-

vait dépasser le quart du revenu monétaire des paysans. Ces charges, aggravées par la corruption et la violence de certains cadres locaux, provoquaient régulièrement émeutes et jacqueries immédiatement réprimées par la police armée.

C'est donc moins par philanthropie que pour préserver l'ordre social, que le gouvernement a entrepris au début des années 2000 de réformer la fiscalité rurale et d'alléger le fardeau paysan. Lancée d'abord dans l'Anhui, puis étendue à d'autres provinces, la réforme a d'abord été celle de la « transformation des frais en taxes ». Les taxes agricoles et para-agricoles ainsi que les prélèvements cantonaux étaient fondus en une seule taxe agricole, fixée à 7 % de la valeur de la production agricole locale. Les retenues villageoises (destinées essentiellement aux salaires des cadres) étaient transformées en une surtaxe, égale à 20 % de la nouvelle taxe agricole. De ce fait, le total des charges légales était plafonné à 8,4 % de la valeur de la production agricole.

Dans un deuxième temps, il était décidé d'abolir totalement la nouvelle taxe agricole consolidée (taxe et surtaxe) sur une période de cinq ans. Finalement, il était annoncé en 2005 que cette abolition serait effective dès 2006.

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact réel de ces réformes, mais leur efficacité peut, d'ores et déjà, être mise en doute. Pour l'Anhui, il avait été annoncé que la réforme établissant une taxe consolidée unique avait permis de diminuer de 30 % le fardeau paysan. Mais, d'autres informations faisaient part de la situation de faillite des finances des districts qui n'avaient pas pu, bien sûr, réduire d'autant leurs dépenses. La situation est encore plus délicate pour les cantons qui portent l'essentiel de la charge des dépenses sociales, et dont les effectifs bureaucratiques sont pléthoriques.

L'abolition totale de la nouvelle taxe agricole signifie que les finances du Centre et des provinces devront transférer aux districts les sommes correspondant à leurs pertes de revenus. Pour l'année 2006, il a donc été annoncé que 80 milliards de yuans seraient affectés à cette fin. Force est de constater que l'on est loin du compte : pour l'année 2000, notre estimation des charges réelles était déjà supérieure à 200 milliards de yuans. Dans ces circonstances, il est probable que la réforme, tout en allégeant de fait le fardeau paysan par le biais des transferts des finances centrales, conduira à gonfler les taxes illégales que les gouvernements locaux ne pourront pas ne pas appliquer pour boucler leurs budgets. Et tous les abus seront de nouveau possibles.

## Gérer les relations villes–campagnes

À la différence des items précédents, cette « gestion » ne fait pas partie de l'agenda officiel des politiques agricoles, et pourtant elle est au cœur du dilemme auquel les dirigeants sont confrontés quand ils abordent le « problème paysan » en Chine.

Ces relations villes-campagnes ne concernent pas seulement les migrations et l'exode rural dont il sera question plus loin, mais portent aussi, et peut-être surtout, sur les liens qui unissent économie rurale et économie urbaine.

En termes matériels, nous avons vu que les campagnes, l'agriculture, apportaient en suffisance les biens agricoles nécessaires à la Nation en général, et aux approvisionnements urbains en particulier. En termes financiers, les relations entre secteur rural et secteur urbain sont beaucoup plus difficiles à saisir, d'autant plus que le secteur rural n'est pas défini comme tel dans les statistiques chinoises. Pour le seul secteur agricole, il semblerait bénéficiaire dans ses relations avec l'État puisque, contribuant à hauteur de 15 % au PIB national les taxes agricoles ne constituent que moins de 4 % des recettes budgétaires (nouvelle taxe consolidée de 90 milliards, celle même devant être éliminée en 2006, pour des recettes budgétaires totales de 2 414 milliards en 2004). D'un autre côté, l'État consacrait dans son budget, en 2003, 175 milliards de « dépenses pour l'agriculture », soit 7 % de ses dépenses budgétaires totales.

En fait, ces chiffres sont trompeurs. Le fardeau fiscal paysan est, comme on l'a vu, probablement supérieur à 200 milliards de yuans, chiffre qu'il faudrait comparer aux 174 milliards de yuans de taxes sur les revenus individuels payés en 2004 par les citadins (lesquels, certes moins nombreux, bénéficient de revenus triples de ceux des paysans). Et quand bien même la réforme fiscale serait appliquée et les 80 ou 90 milliards de taxe agricole effacés, les paysans contribueraient encore lourdement, dans un système totalement opaque, pour les dépenses effectives des gouvernements locaux. Quant aux « dépenses budgétaires pour l'agriculture », elles servent pour l'essentiel aux investissements d'infrastructure lourds (barrages, etc.) et pour les frais de la bureaucratie agricole, ne profitant donc pas directement aux revenus des paysans (lesquels paysans doivent par ailleurs payer chèrement les services agricoles qui leur sont dispensés).

Plus encore, les ruraux ne bénéficient pas des services gratuits dont jouissent les citadins. En particulier, pour l'éducation, en

dehors des taxes cantonales (devant être *a priori* supprimées à terme) servant à payer les institutions scolaires, les paysans doivent verser directement aux instituteurs et professeurs, et ce de façon tout à fait légale, des frais d'écolage écrasants pour les plus pauvres (en tout près de 60 milliards de yuans d'après nos estimations). Par ailleurs, les services collectifs de santé étant tombés en décrépitude, le moindre acte médical leur est facturé au prix fort, tandis que les dépenses d'hôpital restent hors de leurs moyens.

Concernant l'épargne rurale, même si une large part en est transférée vers l'économie urbaine, du fait que les prêts du crédit rural vont rarement à l'agriculture, ces transferts restent modestes au regard des fonds générés par l'économie urbaine elle-même. À l'accumulation primitive d'antan semble donc avoir succédé un relatif abandon des campagnes à leur propre destin, devant financer seules, ou sans grande aide de l'État, leurs dépenses sociales ou leurs investissements agricoles.

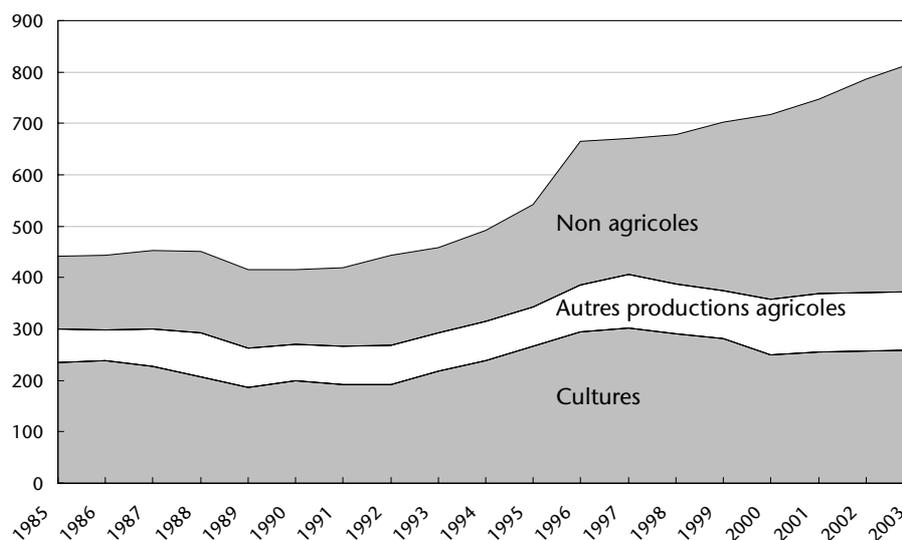
Ces seules estimations des flux financiers entre villes et campagnes ne sauraient cependant suffire pour saisir la nature même des relations qui unissent (ou partagent) ces deux grands pans de l'économie. Ces relations sont en fait celles entre ce que nous définirons comme une « économie paysanne » de l'intérieur et l'économie capitaliste des zones urbaines développées (quel que soit le mode de propriété des entreprises concernées).

Depuis la décollectivisation très égalitaire du début des années 1980, suivie du gel foncier des terres collectives affermées individuellement aux ménages paysans, les structures foncières de la Chine agricole se caractérisent par la prédominance de *minifundia* : environ 200 millions d'exploitations familiales exploitent 100 millions d'hectares cultivés (ou 155 millions d'hectares récoltés compte tenu des récoltes multiples), soit moins d'un hectare par exploitation. Dans un terroir donné, en l'absence de mouvement de concentration foncière, ces exploitations sont d'une taille comparable, et à l'échelle même de la Chine (à l'exclusion des vastes étendues de Mongolie ou de la Mandchourie), cette taille moyenne, exprimée en superficies récoltées, varie peu d'une province à l'autre (de 0,5 ha à 0,8 ha récoltés).

L'analyse de la formation des revenus dans ces *minifundia* [Aubert, 2005] montre que ces exploitations ne sauraient survivre sans l'appoint des revenus non agricoles des membres de la famille travaillant hors de la ferme dans les entreprises locales de bourgs et de cantons, ou migrant temporairement dans les villes. Cette pluri-activité, traditionnelle depuis le XIX<sup>e</sup> siècle quand les petites

exploitations sont devenues majoritaires en Chine, a pris ces dernières années une importance considérable. Les revenus non agricoles qui constituaient 32 % des revenus totaux des ménages (autoconsommation comprise) en 1985, atteignaient 54 % de ce total en 2003. En termes monétaires, on pouvait évaluer ces revenus non agricoles aux deux tiers du total (cf. graphique 2).

Graphique 2. **Source des revenus nets des ménages paysans, 1985-2003** (en yuans constants 1985 par tête et par an)



Source : *China Statistical Yearbook*, 1986 à 2004, (chiffres corrigés pour la période 1985-1989), calculs de l'auteur.

Cette économie paysanne, maximisant les revenus totaux de la famille et non ceux, individuels, de chacun de ses travailleurs, a la particularité bien connue de pouvoir s'auto-exploiter, les revenus non agricoles d'une partie de sa main-d'œuvre permettant ainsi à ses membres restés à la ferme de travailler aux champs pour une productivité du travail minimale. Et cette capacité est fort bien mise à profit dans le fonctionnement général de l'économie en Chine.

Pourtant, dans le contexte de revenus non agricoles devenant prépondérants dans les budgets paysans, affrontée à un différentiel de revenus considérable et croissant entre villes et campagnes, cette « économie paysanne » devrait logiquement disparaître, l'exode rural vidant les campagnes de leurs paysans.

Or ce n'est pas le cas en Chine où des restrictions administratives empêchent les migrants de se fixer définitivement en ville, et donc de rompre leurs liens avec leurs familles restées au village. Les paysans, en effet, nés à la campagne, sont enregis-

très comme population « agricole » dans leurs registres familiaux (« *hukou* »). Comme tels ils ont la liberté d'aller en ville travailler, mais ne peuvent y installer leurs familles, leurs enfants n'ayant pas accès aux écoles citadines, tandis qu'eux-mêmes ne bénéficient à peu près d'aucune couverture sociale.

C'est l'économie paysanne qui porte donc le coût social de cette main-d'œuvre migrante, très bon marché, qui fait tourner chantiers et usines des zones côtières développées. Elle paye leurs études à la campagne, leurs frais de santé en cas de maladie ou d'accident. Plus encore, elle sert de filet de sécurité quand les migrants se retrouvent au chômage dans les villes. Ils retournent alors dans leurs villages et peuvent travailler à nouveau dans l'exploitation familiale alors même que leur apport ne couvre pas forcément leurs frais de subsistance supportés par la famille.

L'économie paysanne chinoise ne fournit donc pas seulement les biens agricoles nécessaires à la Nation, ne contribue pas seulement aux transferts financiers des campagnes vers les villes, plus encore elle fournit une main-d'œuvre précaire et bon marché au capitalisme sauvage qui caractérise trop souvent les industries qui sont le moteur de la croissance économique de la Chine.

### **La porte étroite**

On compte qu'il y a environ 150 millions de ces migrants temporaires paysans (*mingong*) travaillant en ville au moins six mois dans l'année, ce nombre s'accroissant de 7 à 10 millions par an. Avec 300 millions d'actifs agricoles, soit trois actifs par hectare cultivé, le sous-emploi est tel dans les campagnes que celles-ci pourraient alimenter un exode rural bien plus important si les freins administratifs n'existaient pas.

De ce point de vue, certains experts, surtout hors de Chine, seraient partisans d'une libéralisation totale du marché foncier et du marché du travail.

Alors que la population active agricole est devenue minoritaire en Chine, ne représentant plus que 41 % des actifs totaux (306 millions sur un total de 752 millions en 2004), la taille des fermes n'a pas sensiblement varié depuis la décollectivisation. Cela est dû à ce que les contrats de trente ans qui sont désormais signés entre les ménages paysans et les autorités des villages (la terre restant propriété collective) ne sont pas supposés pouvoir être modifiés en fonction des changements démogra-

phiques ou des contraintes foncières. Seuls des arrangements informels (locations entre voisins ou parents des droits d'utilisation des terres sous contrat) donnent une certaine flexibilité à ce gel foncier. Malgré la loi de 2002 régissant ces « contrats fonciers ruraux », et donnant des garanties aux fermiers que sont de fait les paysans chinois, certaines autorités de village ne se privent pas de réquisitionner des terres et les vendre, sans compensation pour les agriculteurs, aux industriels ou promoteurs immobiliers dans les banlieues des villes. Et souvent, l'État lui-même n'indemnise pas équitablement les terres réquisitionnées pour de nouvelles infrastructures (routes, barrages, etc.). On pourrait donc penser qu'un assouplissement de ce système foncier, voire une privatisation des terres, apporterait plus d'équité, de transparence et de fluidité en créant un vrai marché foncier qui, pour l'instant, ne fonctionne que dans l'illégalité.

Et les promoteurs de cette réforme du système foncier de souligner que cela permettrait de faciliter le phénomène de concentration des terres au profit des agriculteurs les plus performants.

Or les paysans eux-mêmes ne semblent pas vouloir d'une telle issue. Malgré l'opacité du système actuel, et ses abus, les contrats garantissent en effet à tous l'accès à la terre, et donc un moyen de survie pour les plus pauvres. C'est sans doute pour cela que malgré les grandes inégalités actuelles, le nombre de pauvres absolus, gagnant moins de un dollar par jour (en parité de pouvoir d'achat), n'est que de l'ordre de 90 millions de personnes en Chine, soit 12 % seulement de la population rurale. Dans ces conditions, il n'est pas question pour le gouvernement de changer le régime foncier actuel. Contrairement à une opinion reçue assez répandue, la petite taille des exploitations qui risque ainsi de perdurer n'est d'ailleurs pas un obstacle à la modernisation de l'agriculture, du moins en ce qui concerne les grandes cultures traditionnelles. Il suffit de rappeler qu'au Japon, avec une population active agricole comptant moins de 5 % des actifs totaux, la taille moyenne d'une ferme économiquement active n'est que de 2,18 hectares.

Reste la libéralisation du marché du travail et donc l'introuvable réforme du système du *hukou*.

D'un point de vue éthique, ce système discriminatoire, hérité de la période de la collectivisation, n'est guère défendable. D'un point de vue économique, il freine l'exode qui seul pourrait permettre une réallocation de la main-d'œuvre capable de réduire le différentiel de revenus entre villes et campagnes. Et

pourtant, les autorités chinoises, par-delà les effets d'annonces et des mesures ponctuelles, n'envisagent pas vraiment, pour l'instant du moins, de le supprimer.

C'est qu'en fait leur marge de manœuvre est, là encore, des plus étroites. Supprimer les obstacles du *hukou* serait accepter un afflux massif de migrants dans les villes auxquels il faudrait fournir des services d'éducation et de santé comparables à ceux dont jouissent les citoyens actuels. Sauf à voir apparaître des bidonvilles comme en connaissent d'autres pays du tiers-monde, il faudrait aussi prévoir les infrastructures nécessaires et pourvoir aux emplois des nouveaux arrivés. On peut comprendre que la solution actuelle où l'économie paysanne pourvoit, à ses frais, aux services sociaux non fournis par l'État, et absorbe les fluctuations du marché de l'emploi pour les migrants employés de façon précaire en ville, puisse paraître, tout compte fait, moins risquée que la remise en cause fondamentale du *statu quo* en la matière.

Et c'est bien ce à quoi l'on assiste. La possibilité de se fixer dans les villes, et de changer de *hukou*, n'a été permise, en 2001, que pour les migrants déjà installés, avec emploi stable et logement fixe, dans les « petites villes ». Or celles-ci ne sont pas, en tout état de cause, capables d'absorber les flux migratoires à venir. Elles ne peuvent guère proposer d'emplois à la mesure des besoins futurs, alors même que les « entreprises de bourgs et de cantons », qui ont prospéré dans ces petites villes, voient leur main-d'œuvre stagner aux environs de 130 millions d'emplois depuis plusieurs années.

Au lieu de trancher le nœud gordien, et de libéraliser totalement l'exode rural, les autorités semblent donc contraintes à ne choisir que des demi-mesures, et tenter d'atténuer le coût social supporté par la paysannerie par des dispositions fiscales destinées à soulager le « fardeau paysan ». Ces mesures, au regard du défi posé par l'exode rural, n'apparaissent donc que comme des palliatifs, sans doute moins coûteux, à défaut d'être efficaces, que l'intégration des migrants dans les villes.

Dans ces circonstances l'avenir de la paysannerie chinoise est des plus incertains. Certes l'économie paysanne, si utile aux autorités en panne de politiques alternatives, perdurera sans doute encore longtemps. Mais elle ne le fera qu'au prix d'inégalités croissantes. Pas seulement entre villes et campagnes, mais encore bien plus entre régions de l'Est côtier aux paysans prospères, ayant accès aux emplois non agricoles de zones en plein

boom économique, et le Centre et l'Ouest massivement agricoles (en 2004, le revenu paysan moyen était de 1 722 yuans par personne au Guizhou contre 5 944 au Zhejiang pour un revenu médian estimé à 2 790 yuans). L'économie paysanne, qui restera celle de la majorité des agriculteurs, risque aussi d'être exclue des secteurs les plus profitables de la production agricole : production maraîchère sous contrats des banlieues des grandes villes, élevages industriels hors sols de ces mêmes banlieues (représentant déjà 30 % de la production porcine chinoise), plantations fruitières contrôlées par les grandes firmes chinoises ou internationales, etc.

Pour cette Chine paysanne marginalisée, la transition sera d'autant plus rude qu'aucune organisation autonome ne sera présente pour soutenir ses intérêts face aux bureaucraties locales toutes puissantes, face aux commerçants privés qui ont pris le relais des réseaux étatiques et profitent de la dispersion des exploitations, face enfin à une ouverture au commerce mondial où les productions traditionnelles qui sont les siennes sont les plus exposées.

Les gouvernants chinois ont certes l'excuse de n'avoir que des marges de manœuvre économiques des plus limitées. Toutefois, refusant toute libéralisation politique, refusant aux paysans le droit de se syndiquer, ces gouvernants prennent le risque de ne pas avoir d'interlocuteurs valables en cas de crise, d'intermédiaires entre eux et la population rurale en cas de conflit. Si les conflits sociaux actuels se muaient en crise de régime, ils devraient alors en porter la pleine responsabilité.

### **Bibliographie**

---

- AUBERT C. [2004], « Consommations alimentaires : l'inconnue chinoise », in *Déméter 2005, Économie et stratégies agricoles*, Club Déméter, septembre.
- AUBERT C. [2005], « Le devenir de l'économie paysanne en Chine », in *Revue Tiers Monde*, n° 183, juillet-septembre.
- AUBERT C. et LI X. [2002], « Peasant Burden : Taxes and Levies Imposed on Chinese Farmers », in *China in the Global Economy : Agricultural Policies in China after WTO Accession*, OCDE.
- BANQUE MONDIALE [2003], *China Country Economic Memorandum : Promoting Growth with Equity*.
- NBSC (NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA) [2004], *China Statistical Yearbook 2004*, septembre.
- NBSC [2005], *China Statistical Abstract 2005*, mai.
- OCDE [2004], *Income Disparities in China an OECD Perspective*.
- OCDE [2005], *Review of Agricultural Policies in China*, à paraître.