



HAL
open science

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

Marie Schwoob

► **To cite this version:**

Marie Schwoob. L'enjeu de la terre : luttes de pouvoir entre gouvernement central et gouvernements locaux. *China Analysis*, 2011, 27, pp.27 - 30. hal-03582867

HAL Id: hal-03582867

<https://sciencespo.hal.science/hal-03582867>

Submitted on 21 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

presqu'île nigériane de Lekki (莱基, *caiji*) est par exemple inspiré des modèles de calcul du parc industriel de Suzhou et de la ville nouvelle de Lingang dans la périphérie Shanghai. Il s'agira du premier ensemble industriel de la municipalité, constitué d'une aire d'import-export, d'industries, de commerces, et de logements. Fondé sur l'expérience chinoise des parcs industriels, le projet ambitionne de devenir une ville nouvelle moderne. L'environnement y est pris en considération : logements à proximité des lieux de travail pour limiter les déplacements, collecte séparée des eaux usées et eaux pluviales, limitation du terrassement pour diminuer l'impact écologique et les coûts de construction. Les travaux sont conduits par l'entreprise CRCC China-Africa Construction (中铁建中非建设有限公司, *zhongtiejian zhongfei jianshe youxian gongsi*).

Les auteurs insistent néanmoins sur l'importance des spécificités locales. Si les villes africaines peuvent emprunter des éléments du modèle de développement urbain chinois, elles ne peuvent le copier mécaniquement sans adaptations. En termes de pratiques urbaines, certaines particularités des systèmes locaux freinent d'ailleurs le développement des projets chinois. En Afrique, les Chinois ne disposent pas des mêmes leviers fonciers qu'en Chine, en raison des mécanismes de propriété privée hérités des systèmes traditionnels ou de l'ère coloniale. Le droit du travail, plus protecteur, rend les coûts plus importants. Enfin, les règles administratives locales diffèrent, d'où la préconisation des auteurs de renforcer la coopération en matière de gestion urbaine, en amont des projets.



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

MARIE-HÉLÈNE SCHWOOB

SOURCES :

- Zhang Qianfan²⁴, « L'incertaine conservation des terres cultivées en Chine », *Changcheng yuebao*, 11 juin 2011.

- Mao Yushi²⁵, « La clé du problème des terres cultivables en Chine réside dans leur utilisation rationnelle et équitable », *Shidai zhoubao*, 3 novembre 2011.

Depuis quelques années, les efforts politiques de développement des campagnes chinoises se sont intensifiés. Les mesures dictées par le programme quinquennal de réduction de la pauvreté rurale, publié en novembre dernier, montrent à quel point l'enjeu est devenu prioritaire pour le gouvernement²⁶. Mais au cœur de la « question rurale » se trouve l'épineux enjeu de la terre. Celle-ci constitue

²⁴ Zhang Qianfan est professeur au centre de recherche en droit public de l'Université de Pékin.

²⁵ Mao Yushi est chercheur en économie, fondateur et membre du conseil de l'institut d'économie du *think tank* Unirule.

²⁶ Texte officiel du programme sur : http://www.gov.cn/jrzq/2011-12/01/content_2008462.htm.

une ressource en voie de raréfaction en raison de l'urbanisation accélérée, avide de nouveaux terrains fonciers, et alors qu'il faut maintenir les niveaux de production agricole, ce qui suscite de plus en plus d'inquiétudes au sein du gouvernement central comme au sein de la population chinoise.

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

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

Mais, d'un autre côté, comme le souligne Zhang Qianfan, les besoins sans cesse plus grands de l'urbanisation accélérée et l'aspect particulièrement lucratif de la vente des terres agricoles ont également engendré un nombre important de conflits fonciers violents, qui sont aujourd'hui

devenus des phénomènes courants. Dans le même temps, le développement accéléré a également conduit à des pertes significatives de terres arables.

Afin de lutter contre ces évolutions, depuis quelques années, le gouvernement a travaillé à la mise en place d'une série de mesures destinées à protéger les terres arables contre l'avidité de l'urbanisation. En juin 2006, le ministère du Territoire et des Ressources a décidé de ne confier qu'au seul gouvernement central le pouvoir d'approbation en cas de modification d'utilisation finale des terres. Cette rigueur nouvelle n'a cependant pas permis d'enrayer la perte de terres agricoles. Zhang Qianfan dénonce les cas d'utilisations illégales des terres, qui se sont développés au cours des dernières années. Un article du *Quotidien du peuple* relate à ce sujet les conclusions d'un rapport d'évaluation sur les cinq années d'exercice du système de supervision du territoire. Les conclusions rapportent un nombre impressionnant de violations connues de la loi de conservation des terres : en cinq ans, presque 8 500 personnes ont fait l'objet de sanctions de la part de la commission de discipline du Parti, et plus de 1 500 ont fait l'objet de poursuites judiciaires. Le nombre de cas de violation de la loi de contrôle des terres s'élève, quant à lui, à plus de 64 000²⁷.

L'ensemble des auteurs s'accordent à dénoncer l'inefficacité de la politique nationale de contrôle des terres. Pour eux, les contradictions qui existent entre les intérêts nationaux et les intérêts locaux sont trop fortes. Cependant, Zhang Qianfan reconnaît que, face aux contradictions entre l'intérêt national, les intérêts locaux et les intérêts des agriculteurs, le gouvernement central ne

²⁷ « Les gouvernements locaux se heurtent à des obstacles institutionnels pour la gestion de leurs territoires », *Renmin ribao - Le Quotidien du peuple*, 25 novembre 2011.

semble avoir d'autre option que la politique de la « ligne rouge » de 1,8 milliard de *mu* (120 millions d'hectares) – qui fixe la limite nationale inférieure des terres cultivables. Zhang Qianfan reconnaît par ailleurs la nécessité de protéger les terres arables contre l'urbanisation massive pour assurer la sécurité alimentaire face à une demande grandissante.

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

Une planification rationnelle du territoire devrait être mise en place. Mais la tâche s'annonce difficile car, pour être tout à fait rationnelle, cette planification doit être fondée sur une information complète. Par ailleurs, les autorités nationales ne sont pas en mesure de surveiller et de contrôler l'utilisation réelle des terres

agricoles et de régler les conflits d'intérêt. L'adoption de nouvelles techniques de recueil de l'information et l'augmentation des effectifs et des dispositifs de contrôle à tous les niveaux semble s'imposer pour la mise en place d'un véritable système de gestion des terres.

Mao Yushi dénonce de son côté un retour à l'économie planifiée que constituerait un système national de gestion du territoire.

Selon lui, l'État ne peut se substituer au marché pour prendre des décisions qui porteraient atteinte aux intérêts locaux spécifiques, et il lui paraît d'ailleurs impossible de calculer précisément le besoin national en terres arables. La priorisation d'une fonction d'un terrain par rapport à une autre est entièrement dépendante des conditions locales ; et il ne fait pas sens, pour Mao Yushi, de donner systématiquement la priorité à la culture des terres. L'auteur croit en l'allocation optimale des ressources par la voie du marché : si la demande alimentaire se fait trop importante par rapport à la production nationale, les prix des produits agricoles augmenteront, ce qui contribuera à redonner de la valeur aux terres cultivées et

incitera les agriculteurs à cultiver à nouveau des terres qu'ils avaient abandonnées.

Pour contrebalancer les inadéquations entre l'offre et la demande, Mao Yushi préconise le développement du commerce alimentaire national et international. Un tel développement serait selon lui non seulement propice à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, mais permettrait par ailleurs de réduire le

« Face aux contradictions entre l'intérêt national, les intérêts locaux et les intérêts des agriculteurs, le gouvernement central ne semble avoir d'autre option que la politique de la « ligne rouge » de 1,8 milliard de *mu* (120 millions d'hectares). »

coût total de la production alimentaire. Mao Yushi donne à ce titre les exemples des pays importateurs comme le Japon et la Corée du Sud.

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

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

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



8. « Modèle du Guangdong » : vers de véritables ONG ?

JÉRÔME DOYON

SOURCES :

- Wang Jing²⁸, « Les organisations sociales au Guangdong se délient les mains », *Xin shiji – New Century*, n° 479, décembre 2011.
- Deng Xinjian²⁹, « Le processus de séparation des organisations sociales vis-à-vis de l'administration et le desserrement du contrôle administratif au Guangdong », *Fazhi ribao – Legal Daily*, 28 novembre 2011.
- Xiao Han³⁰, « Du contrôle vers la liberté », *Xin shiji – New Century*, n° 479, décembre 2011.

La publication par le gouvernement du Guangdong d'un nouveau dispositif de gestion des organisations sociales³¹ a été occultée, sur le plan médiatique, par la rébellion du

²⁸ Wang Jing est journaliste à *Xin shiji*.

²⁹ Deng Xinjian est journaliste au *Fazhi ribao*.

³⁰ Xiao Han est professeur adjoint à l'Université nationale de droit et science politique.

³¹ Ce terme large d'organisation sociale (社会组织, *shehui zuzhi*) nous paraît plus adapté à la situation chinoise que celui d'ONG, qui renvoie à une autonomie des organisations quasi inexistante en Chine..