

## Modernisation agricole chinoise, entre domination d'un modèle et émergence d'alternatives durables

Marie-Hélène Schwoob (Iddri)

### LES IMPACTS DU MODÈLE AGRICOLE PRODUCTIVISTE CHINOIS

Les impératifs de la modernisation agricole chinoise ont été à l'origine depuis deux décennies de l'affirmation d'un paradigme dominant : celui d'une agriculture de grande échelle fortement consommatrice d'intrants. Ce modèle, qui permet théoriquement d'apporter des réponses rapides aux problèmes urgents de sécurité alimentaire et de développement rural, est fortement favorisé par l'État chinois. La domination d'un tel paradigme pose cependant plusieurs questions. Sur le plan environnemental, le modèle productiviste exerce une pression non viable sur les écosystèmes qui affecte la santé des populations rurales et urbaines. Au niveau social, les interrogations concernent les possibilités d'intégration dans d'autres secteurs économiques et dans les milieux urbains des actifs agricoles écartés de ce secteur par l'agrandissement des exploitations et l'intensification. Enfin, la surutilisation d'intrants provoque le mécontentement des consommateurs, de plus en plus informés des problèmes de sécurité sanitaire et communiquant sur les réseaux sociaux.

### UNE VISION D'ÉTAT REMISE EN CAUSE

Qui porte la question de l'environnement dans le secteur agricole en Chine ? Face à des institutions d'État contraintes par des chevauchements de fonctions et des impératifs de croissance économique, des milieux de production du savoir et d'expertise déconnectés des campagnes et des ONG d'environnement délaissant le sujet au profit des problématiques industrielles, ce sont les entreprises agroalimentaires qui ont été poussées, par les consommateurs et par le gouvernement, à jouer un rôle de plus en plus actif, mais pas toujours optimal, dans le traitement des problématiques écologiques.

### DES MODÈLES ALTERNATIFS BALBUTIANTS

Des alternatives pour une agriculture durable émergent néanmoins, notamment au travers de formes particulières d'AMAP. Mais leurs modes de fonctionnement diffèrent sensiblement des pratiques connues dans le reste du monde, en grande partie du fait du manque de conscientisation des consommateurs, focalisés sur les enjeux sanitaires sans faire le lien avec les questions environnementales et de développement rural.

Copyright © 2014 IDDRI

En tant que fondation reconnue d'utilité publique, l'Iddri encourage, sous réserve de citation (référence bibliographique et/ou URL correspondante), la reproduction et la communication de ses contenus, à des fins personnelles, dans le cadre de recherches ou à des fins pédagogiques. Toute utilisation commerciale (en version imprimée ou électronique) est toutefois interdite.

Sauf mention contraire, les opinions, interprétations et conclusions exprimées sont celles de leurs auteurs, et n'engagent pas nécessairement l'Iddri en tant qu'institution.

Citation: Schwoob, M.-H. (2014), *Modernisation agricole chinoise, entre domination d'un modèle et émergence d'alternatives durables*, Working Papers n°06/14, Iddri, Paris, France, 20 p.

☆☆☆

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

☆☆☆

Pour toute question sur cette publication,  
merci de contacter :

Marie-Hélène Schwoob –  
[mariehelene.schwoob@iddri.org](mailto:mariehelene.schwoob@iddri.org)

ISSN 2258-7071

# Modernisation agricole chinoise, entre domination d'un modèle et émergence d'alternatives durables

Marie-Hélène Schwoob (Iddri)

---

<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>2. LES MODALITÉS DE LA MODERNISATION AGRICOLE CHINOISE</b>	<b>6</b>
2.1. Le renouveau des politiques de développement agricole des années 2000	6
2.2. Une agriculture de grande échelle, fortement consommatrice d'intrants	7
<b>3. DES QUESTIONS SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES QUI REMETTENT EN QUESTION LA VIABILITÉ DU MODÈLE AGRICOLE CHINOIS</b>	<b>9</b>
3.1. La nécessité d'une approche englobante, rurale et urbaine	9
3.2. Les différents aspects d'une favorisation quasi-systématique des industriels	10
<b>4. PORTER LES QUESTIONS SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DANS LE SECTEUR AGRICOLE</b>	<b>12</b>
4.1. Le manque d'intérêt des ONG et de la société civile	12
4.2. Des blocages institutionnels et des milieux scientifiques déconnectés	14
<b>5. LES EXCEPTIONS DES GRANDES VILLES CHINOISES : L'EXEMPLE DES AMAP PEKINOISES</b>	<b>15</b>
5.1. Les premiers pas et le développement des années 2010	16
5.2. Vers un débat dans les sphères de décision ?	16
<b>6. CONCLUSION</b>	<b>17</b>
<b>RÉFÉRENCES</b>	<b>19</b>



## INTRODUCTION

Ces dernières années, la Chine a été confrontée à des problèmes croissants en matière de sécurité alimentaire<sup>1</sup>. Les politiques mises en œuvre ont permis de réduire considérablement le nombre de sous-alimentés<sup>2</sup> depuis les années 1990<sup>3</sup>. Cependant, l'évolution de la demande alimentaire de la population et les limites des ressources de production nationale ont mené à une insécurité alimentaire croissante du côté de la balance commerciale agricole, devenue négative en 2004, et qui ne cesse depuis de s'alourdir. Ce nouveau type d'insécurité alimentaire fait peser un risque sur l'avenir des dépenses des ménages chinois (d'autant plus que ceux-ci consacraient encore environ 35 % de leurs dépenses dans les produits d'alimentation en 2012<sup>4</sup>). Le pays doit par ailleurs s'attacher à résorber les écarts importants de développement entre villes et campagnes – économiques, mais aussi au niveau des infrastructures, d'accès à l'éducation, etc.

Face à l'impératif de plus en plus pressant d'apporter des solutions aux problèmes d'insécurité d'approvisionnement alimentaire et à la

nécessité de réduire les écarts de développement entre villes et campagnes, la Chine, au milieu des années 2000, a replacé le développement rural et agricole au cœur de ses programmes politiques<sup>5</sup>.

Au cours de la dernière décennie, des programmes de développement et des investissements colossaux ont participé à l'effort de modernisation de l'agriculture chinoise. Un modèle dominant d'agriculture moderne a émergé, permettant de répondre aux questions de sécurité alimentaire et aux retards de développement des campagnes. Mais le modèle, qui est celui d'une agriculture productiviste de grande échelle, laisse de côté d'importantes questions sociales et environnementales.

En marge du paradigme agricole dominant, des alternatives sont maintenant envisagées, comme celle portée par les associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP) des grandes villes chinoises. Après avoir décrit les raisons ayant conduit à la domination d'un type particulier d'agriculture, nous détaillerons les limites du modèle. Puis nous cartographierons les porteurs des débats alternatifs de l'agriculture chinoise, avant de nous pencher sur l'exploration du cas particulier des AMAP pékinoises.

1. La sécurité alimentaire, contrairement à la sûreté alimentaire (qui traite essentiellement des problèmes liés aux aspects sanitaires des aliments), désigne les aspects liés à l'adéquation entre l'offre et la demande alimentaire d'une population donnée.

2. Personnes dont l'apport énergétique alimentaire est inférieur au besoin énergétique alimentaire minimal pour mener une vie active et saine (définition FAO).

3. 252 millions de sous-alimentés en 1990-1992 ; 158 millions en 2011-2013 (FAO. *The State of Food Insecurity in the World*, 2013). Ils ne représentent aujourd'hui « plus que » 11 % de la population, contre presque 23 % en 1990-1992.

4. Ce chiffre pouvait atteindre 43 % pour les ménages ruraux les plus pauvres (source: Bureau national des statistiques).

5. Les politiques de développement rural et agricole sont devenues moins présentes dans les programmes du gouvernement central à partir du milieu des années 1980, après que Deng Xiaoping a mis fin à la collectivisation de l'agriculture et fait adopter le système de responsabilité des ménages, qui a libéré les forces de production. Dès lors, les politiques se sont surtout concentrées sur le développement urbain et l'industrialisation du pays, alors moteurs principaux de l'économie chinoise.

## 2. LES MODALITÉS DE LA MODERNISATION AGRICOLE CHINOISE

### 2.1. Le renouveau des politiques de développement agricole des années 2000

En 2004, le document n°1<sup>6</sup> marquait officiellement les débuts du nouvel élan en faveur du développement rural, en instaurant les grandes lignes de la politique du *san nong* (ou « des trois problèmes ruraux ») : selon celle-ci, les programmes de développement rural devaient désormais s'attacher à la fois à moderniser l'agriculture (*nongye*), à construire un nouvel espace rural (*nongcun*) et à améliorer les conditions de vie des habitants des campagnes (*nongmin*).

Au cours des premières années qui ont suivi leur instauration, les politiques du *san nong* ont surtout été consacrées au développement des infrastructures en milieu rural. Néanmoins, à partir de la seconde moitié des années 2000, le gouvernement a également commencé à élaborer un important système de subventions destinées aux agriculteurs, qui forment la majeure partie du troisième *nong* (les *nongmin*, ou les habitants ruraux).

Ce système est constitué de plusieurs types d'aides financières : il comprend à la fois des subventions destinées à encourager l'achat d'intrants<sup>7</sup>, des aides vouées à développer la mécanisation du secteur<sup>8</sup> ou encore des incitations ciblées pour promouvoir l'utilisation de semences améliorées<sup>9</sup>. Les systèmes de distribution des aides, mis en œuvre au niveau local, diffèrent généralement d'une région à l'autre, tant au niveau des montants qu'au

6. Le « document n°1 » est le premier document de l'année (publié en janvier) élaboré par les autorités centrales (en l'occurrence par le Comité central du Parti communiste). Il donne généralement le ton quant aux priorités d'orientation des programmes politiques de l'année.

7. Depuis 2003-2004, les producteurs de fertilisants peuvent par exemple bénéficier de prêts avantageux pour la construction d'infrastructures de production ou de stockage, ou encore profiter de prix préférentiels pour l'achat d'électricité, de gaz naturel, de charbon, de matière première ou encore pour le transport. Des subventions directes existent également pour les producteurs de DAP (Diammonium phosphate). Les réductions des coûts engendrés par l'ensemble de ces mécanismes sont supposées se répercuter sur les prix, et ainsi bénéficier également aux producteurs agricoles.

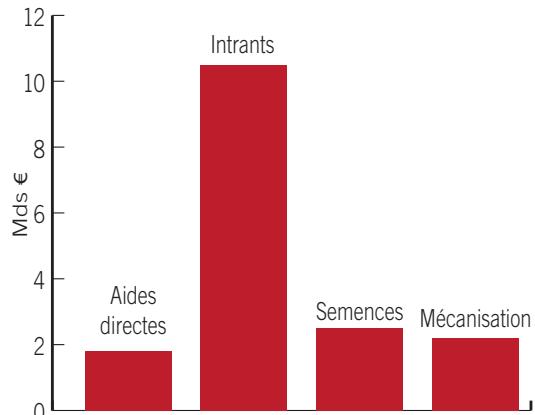
8. Depuis 2002, des subventions – attribuées aux producteurs agricoles, aux coopératives ou aux fournisseurs – ont été mises en place pour l'achat de machines, en vue de développer la mécanisation du secteur.

9. Les aides ont tout d'abord été mises en place pour le soja, avant d'être étendues en 2004 et en 2005 aux semences améliorées de riz, de blé, ou encore de maïs.

niveau des modes de répartition : alors que, dans certaines provinces, les producteurs (de semences, d'intrants...) bénéficient directement des subventions, dans d'autres, ce sont les agriculteurs qui profitent de ces aides sous forme de remboursements partiels ou encore de paiements directs à l'hectare.

Les paiements directs à l'hectare n'ont été introduits qu'en 2004, et leur part dans la totalité des aides à la production agricole reste faible, bien qu'elle soit en progression constante depuis leur mise en œuvre. Bénéficiant aux différentes cultures de manière très inégalitaire – ils sont destinés en priorité à compenser les producteurs de grain face à l'augmentation du coût des ressources nécessaires à la production<sup>10</sup> – les paiements directs sont par ailleurs très inégalement répartis entre provinces, car ils ciblent essentiellement les régions agricoles ou pastorales principales<sup>11</sup>.

**Figure 1.** Répartition des subventions destinées au secteur agricole – 2011 (en milliards d'euros)



La mise en place de ces subventions s'est accompagnée de la suppression des taxes agricole en 2006, considérées depuis longtemps comme le « fardeau des paysans ». Les produits vendus directement par les producteurs, depuis cette date, ne sont plus soumis aux taxes sur la valeur ajoutée. Si la législation a parfois été contournée par la mise en place de taxes « informelles » par les gouvernements locaux (Ran & Ping, 2007), l'État central a cependant, depuis lors, régulièrement fait la chasse à ces prélèvements, considérés illégaux. L'exemption de la TVA qui s'applique aux produits

10. Augmentation du prix du carburant, de certains fertilisants et du coût de la main d'œuvre agricole.

11. Les « 7 zones et 23 localités » : les plaines du Nord-Est, la plaine de Huanghuaihai, le bassin du Yangzi Jiang, la plaine de Fenwei, la zone irriguée de Hetao, certaines zones de Chine du Sud, ainsi que les provinces du Gansu et du Xinjiang.

agricoles vendus directement par les producteurs concerne également certains intrants (pesticides, fertilisants, semences) et machines agricoles.

Le système est enfin complété par des politiques de prix garantis et d'achat et de stockage de certains produits. Au niveau des cultures, elles ciblent essentiellement les grains (maïs, blé, riz, soja<sup>12</sup>), et se concentrent géographiquement sur 13 provinces productrices en surplus. Les achats sont réalisés par Sinograin, COFCO<sup>13</sup> et China Grain and Logistics Corporation, à des prix minimum d'achat établis chaque année par la NDRC<sup>14</sup> – ces derniers ont augmenté de 15 à 20 % depuis 2009 – dans le but de pallier les problèmes de volatilité connus par les marchés, mais aussi d'approvisionner les réserves d'État, qui restent un pilier de la stratégie de sécurité alimentaire chinoise.

L'ensemble des aides à la production vient compléter des programmes menés en parallèle, par exemple pour la création ou l'amélioration des infrastructures en milieu rural (communications, transports, irrigation, etc.), la lutte contre la pauvreté ou l'amélioration du crédit ou des lois foncières en milieu rural.

Dans le cadre de la mise en place de ce nouveau système de subventions, les années 2000 ont vu les budgets alloués au développement des campagnes décoller. En 2006, le gouvernement a dépensé presque 400 milliards de RMB (env. 47 milliards d'euros) dans les programmes s'inscrivant dans la politique du *san nong* (Ma & Stewart, 2007) ; en 2011, les mêmes dépenses dépassaient 1 000 milliards de RMB (env. 117 milliards d'euros)... Au niveau central, ces évolutions remettent en question la priorisation systématique, au cours des dernières décennies, de l'industrialisation et de l'urbanisation, qui se sont imposées au détriment de l'agriculture. Celle-ci figure désormais, avec le développement rural, en tête des sujets des documents n°1 depuis le milieu des années 2000, et est considérée comme un enjeu incontournable. Le positionnement de l'agriculture au centre des priorités a entraîné de véritables évolutions pour le secteur, et de très nombreuses entreprises agricoles ont émergé à travers la Chine au cours des années 2000.

12. L'État peut cependant également choisir d'intervenir sur d'autres produits tels que le coton ou encore le porc. Des prix garantis sont appliqués dans le cadre de ces politiques d'achat : depuis 2004 pour certaines variétés de riz, depuis 2006 pour le blé.

13. China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation.

14. National Development and Reform Commission : ancienne Commission nationale du plan, la NDRC, théoriquement de niveau ministériel sous la tutelle du Conseil d'État au même titre que les autres ministères, joue en fait un rôle de premier plan dans l'orientation des politiques de développement économique en Chine.

## 2.2. Une agriculture de grande échelle, fortement consommatrice d'intrants

L'orientation prise par le développement agricole a été celle d'une agriculture industrielle de grande échelle, fortement consommatrice d'intrants. La rationalité de cette vision productiviste trouve ses principales raisons dans la rareté de la terre : la Chine doit en effet nourrir presque 20 % de la population mondiale avec seulement 7 % des terres arables mondiales.

La volonté, si répandue à travers le pays, de développer une agriculture de grande échelle, est aussi fortement liée à la structure actuelle des exploitations agricoles chinoises. D'après les données publiées par le Bureau National des Statistiques, la taille moyenne d'une ferme chinoise serait encore inférieure à un hectare<sup>15</sup>. Véritablement préoccupés par ces données – très en deçà de celles de pays que la Chine considère comme des modèles d'agriculture moderne (États-Unis notamment<sup>16</sup>) –, les cadres locaux désirent encourager la migration rurale, dans le double espoir de moderniser le secteur en le mécanisant (les trop petites échelles d'exploitation n'étant généralement pas appropriées à la mécanisation) et d'améliorer les revenus des habitants ruraux (une plus grande échelle d'exploitation signifiant une production plus importante et donc de plus hauts revenus pour le producteur).

Mais la « taille moyenne des exploitations agricoles chinoises » cache en réalité d'importantes disparités. Une véritable agriculture à deux vitesses s'est aujourd'hui développée sur le territoire : tandis que dans les régions montagneuses et relativement pauvres du sud-ouest de la Chine, le constat du Bureau national des statistiques soit en effet de mise, dans la province du Heilongjiang, dans le nord du pays, les tailles des exploitations céréalières peuvent atteindre plus de 1 000 hectares. Dans les élevages situés dans l'est chinois, les cheptels bovins peuvent quant à eux dépasser les trente mille têtes.

La volonté de promouvoir une agriculture fortement consommatrice d'intrants est quant à elle héritée du récent passé chinois. La surconsommation de pesticides et de fertilisants ne date pas des années 2000. Elle a été encouragée par le gouvernement dès le début des années 1980, dans l'objectif de répondre à l'augmentation de la demande d'une population croissante. Si le monopole établi sur la production de fertilisants, avant les

15. 0,6 hectares.

16. Aux États-Unis, la taille moyenne d'une exploitation agricole est de presque 180 hectares.

réformes de la fin des années 1990, permettait aux paysans d'avoir accès aux produits à des prix réduits, par la suite, la libéralisation des marchés a entraîné une multiplication rapide des fournisseurs et procuré aux régions les plus reculées la possibilité d'utiliser des intrants agricoles. Autrefois difficile dans certaines régions, l'accès aux pesticides et aux fertilisants a peu à peu fini par couvrir l'ensemble du territoire chinois.

Afin de garantir son objectif d'autosuffisance alimentaire – fixé à 95 % pour le grain –, le gouvernement a progressivement mis en place un système de subventions destinées aux entreprises du secteur des industriels approvisionnant les producteurs agricoles en intrants. Le système comprend des prix préférentiels pour l'achat des matières premières, pour la consommation d'énergie ou encore pour le transport. Les producteurs d'intrants peuvent également avoir accès à des prêts avantageux pour la construction de différentes infrastructures, comme les sites de production ou de stockage.

Ces politiques ont permis de booster la production d'engrais azotés, qui est passée de 28 millions de tonnes en 2002 à 42 millions de tonnes en 2011<sup>17</sup>. Les surcapacités chinoises approvisionnent les marchés en engrais nitratés à bas coût, ce qui pousse les agriculteurs à en acheter d'importantes quantités. Le faible niveau de formation de ces derniers et le manque d'outils et d'équipes de diagnostic des sols (pratique d'ailleurs encore peu répandue), mènent à une surutilisation de ce type de fertilisants, au détriment des considérations des équilibres NPK<sup>18</sup>. L'efficacité des fertilisants s'en retrouve considérablement diminuée, et les résidus, lessivés par les pluies, contaminent les ressources en eau nécessaires à l'alimentation des villes.

Pour les dirigeants, l'innovation technologique est un levier crucial d'augmentation de la production agricole, et des efforts majeurs sont consacrés au développement de la recherche en biotechnologies (hybrides et OGM). Le gouvernement chinois est placé face à une situation particulièrement complexe et urgente.

D'une part, l'État est tenu à des objectifs minimum d'autosuffisance en grain. La réticence du gouvernement chinois à recourir aux importations pour satisfaire sa demande interne est liée à plusieurs facteurs. Tout d'abord, la peur des famines

est encore ancrée, d'une certaine manière, dans les esprits dirigeants. La Chine est en effet marquée par une histoire séculaire de disettes, provoquées par des catastrophes naturelles – sécheresses, inondations – qui se sont régulièrement abattues sur le territoire et qui ont été suivies d'intenses troubles sociaux, parfois de chutes de régimes. Les famines, qui n'ont pas été l'apanage de la Chine dynastique, ont également marqué le pays au cours du xx<sup>e</sup> siècle, entre 1920 et 1921, entre 1928 et 1930 et entre 1958 et 1961 (cette dernière provoquant la mort de dizaines de millions de personnes). Mais la peur des famines n'explique plus que partiellement la volonté de sécuriser l'autosuffisance alimentaire du pays. Elle a fait place progressivement à la peur d'une dépendance aux importations, qui trouve ses fondements dans des raisons pragmatiques et nationalistes. Tout d'abord, les cercles dirigeants sont conscients que l'adoption, par la Chine, d'une stratégie d'approvisionnement reposant sur les marchés mondiaux risquerait de destabiliser ces derniers, en raison de la taille de la population du pays – et ce, même si seul un faible pourcentage des besoins alimentaires chinois était importé<sup>19</sup>. La deuxième raison à cette crainte est d'ordre plus nationaliste : en choisissant de privilégier une stratégie d'autosuffisance, le gouvernement désire aussi se prémunir d'une utilisation de l'arme alimentaire, par exemple par les puissances étrangères l'approvisionnant.

D'autre part, le pays voit les ressources nécessaires à la production agricole diminuer ou se dégrader d'année en année<sup>20</sup>, laissant peu de marges de manœuvre pour l'augmentation de la production et basculant du même coup les espoirs vers les résultats des progrès scientifiques. À la fin des années 1980 et dans les années 1990, l'utilisation d'intrants a cru de 32 % par an pour le riz, de 26 % par an pour le blé et de 30 % par an pour le maïs (Rozelle *et al.*, 2005). Si, au début des années 1980, la croissance des volumes de production agricole a principalement été liée à l'instauration du système de responsabilité des ménages<sup>21</sup>, à partir de 1985, c'est le progrès technologique qui a essentiellement été à l'origine de l'amélioration de la productivité (Huang &

19. "If China imports 10 percent of its current consumption, its import volume will represent 20 percent of global imports" (NI, Hongxing, *Agricultural Domestic Support and Sustainable Development in China*, ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, May 2013, p. 5.).

20. Principalement eau et terres arables (Schwoob, 2012).

21. Système remplaçant l'agriculture collectivisée des communes populaires (démantelée à la fin des années 1970) donnant aux agriculteurs le contrôle des choix de production et des revenus de leurs exploitations.

17. Données FAOSTAT.

18. Équilibres entre les volumes d'azote (N), de phosphate (P) et de potassium (K) épandus, variant en fonction des cultures considérées, de l'état des sols et du stade de développement de la plante, et permettant un développement optimal.

Rozelle, 1996), notamment au travers de l'augmentation des quantités de pesticides et de fertilisants utilisées, en particulier dans les régions auparavant insuffisamment approvisionnées en intrants. La confiance dans les progrès de la science pour l'augmentation des rendements reste forte aujourd'hui, même si ces progrès ne mèneraient plus à une augmentation des quantités utilisées de pesticides et de fertilisants, mais se traduiraient plutôt par des avancées en matière de biotechnologies. De nombreux dirigeants capitalisent aujourd'hui sur la recherche en matière d'organismes génétiquement modifiés pour répondre, à l'avenir, aux objectifs d'autosuffisance alimentaire. Les budgets consacrés aux recherches en biotechnologies ont augmenté drastiquement<sup>22</sup> et ont permis aux technologies OGM de connaître un développement rapide : avec 4 millions d'hectares de surfaces en culture, le pays se place aujourd'hui au 4<sup>e</sup> rang des producteurs mondiaux. À l'heure actuelle, les variétés OGM cultivées concernent essentiellement le coton, car de fortes réticences sociales persistent et des questionnements concernant les retombées d'une ouverture des marchés se posent également<sup>23</sup>. Le niveau de la recherche fait cependant des progrès rapides et bénéficie des efforts du gouvernement : en montant des investissements consacrés aux biotechnologies, le pays se place au deuxième rang mondial, seulement dépassé par les États-Unis.

Ainsi, la question principale est de savoir comment trouver les ressources technologiques qui permettront d'exploiter un nombre limité de terres au maximum de leur potentiel. Les questions concernant les possibilités d'amélioration du potentiel des terres (en exerçant une action sur la dégradation des surfaces par exemple), ainsi que celles portant sur la diffusion des technologies jusqu'à l'échelle des petits producteurs, remportent en contrepartie moins d'attention pour le moment. Ceci est également dû à la complexité de la mise en œuvre de telles actions : tandis que les programmes de recherche peuvent être plus ou moins directement évalués et contrôlés par le gouvernement qui garde la main sur les financements, les capacités de contrôle de l'État central sur les équipes techniques de vulgarisation

22. Les investissements du ministère de la Science et de la Technologie dans les biotechnologies végétales sont passés de 16 millions de yuan en 1986 à 93 millions de yuan en 1999. Le développement de la recherche est encore plus impressionnant dans les années 2000 : en 2003, la Chine dépensait 350 millions de dollars US dans les biotechnologies végétales et 570 millions de dollars US dans l'ensemble du domaine des biotechnologies (Rozelle *et al.*, 2005, p. 93.)

23. Crainches quant à une « invasion » de Monsanto.

agricole au niveau des villages (qui pourraient mener des diagnostics de l'état des sols et conseiller les agriculteurs sur les moyens d'en améliorer la qualité) sont bien plus distendues (plus d'intermédiaires, peu de possibilité d'évaluation à cette échelle, etc.).

La rationalité de la vision productiviste chinoise trouve ainsi ses raisons dans la rareté de la terre. Le modèle dominant, celui d'une agriculture de grande échelle, fortement consommatrice en intrants, se veut répondre aux enjeux particulièrement urgents d'augmentation de la production nationale, vouée à nourrir une Chine sans cesse plus dépendante des marchés extérieurs. Cependant, si l'amélioration du niveau technologique de l'agriculture rencontre peu d'obstacles (le gouvernement dispose en effet des moyens d'investir en masse pour le développement de la recherche), les aspects sociaux (et environnementaux) de la modernisation s'avèrent bien plus complexes. Le modèle dominant de la modernisation agricole chinoise laisse aujourd'hui impensées les questions de main d'œuvre, dans un contexte où la mécanisation et l'exode rural sont encore au milieu du gué.

### 3. DES QUESTIONS SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES QUI REMETTENT EN QUESTION LA VIABILITÉ DU MODÈLE AGRICOLE CHINOIS

#### 3.1. La nécessité d'une approche englobante, rurale et urbaine

Dans l'esprit des officiels du gouvernement chinois, la petite taille des exploitations agricoles constitue un obstacle à la mécanisation et à la génération d'économies d'échelles. Agrandir les surfaces pourrait aider à réaliser de nouveaux gains de productivité, et donc augmenter non seulement la production, mais aussi le salaire des actifs agricoles. L'accroissement des surfaces passe par la migration des populations, qui sont supposées, une fois établies en ville, laisser leurs terres aux habitants qui choisissent de rester dans les campagnes. Cependant, les possibilités d'intégration des migrants dans les milieux urbains restent encore faibles, en raison de la persistance du système de *hukou* (Schwoob, 2012) – principalement liée à la réticence des municipalités de prendre en charge les coûts d'intégration. Même si les demandes d'assouplissement du système, régulièrement renouvelées par le gouvernement central auprès des autorités locales, en venaient à porter leurs fruits, la question de trouver un

travail en ville continuerait à se poser pour les migrants dans le contexte actuel de ralentissement de l'économie<sup>24</sup>.

Par ailleurs, du fait de l'évolution du profil des agriculteurs – une partie de ces derniers sont des migrants (« *mingong* ») travaillant de manière saisonnière dans les villes –, les périodes consacrées au travail de la terre sont de plus en plus restreintes. Les agriculteurs-migrants, qui partagent leur temps entre villes et campagnes, ont tendance à passer plus de temps loin des champs, afin de se consacrer à des activités dans des secteurs généralement plus rémunérateurs que l'agriculture, sans pour autant redistribuer leurs terres aux habitants restés dans les campagnes. La terre continue en effet de faire office de sécurité sociale, d'assurance chômage et de pension de retraite pour les migrants originaires des milieux ruraux, qui sont réticents à céder leur usufruit de manière permanente (Schwoob, 2012), bien que des marchés informels de location de terres<sup>25</sup> existent et permettent aux villageois de cultiver les terres de voisins en leur absence. Ainsi, l'exode rural et la mécanisation sont encore deux processus incomplets, du fait des facteurs de viscosité liés à la rigidité du système de *hukou* et à la non fluidité du marché foncier.

La diminution du temps passé aux champs par les migrants a deux conséquences. D'abord, elle est à l'origine d'une diminution du nombre de récoltes à l'année : auparavant, les régions situées dans l'extrême sud du pays pouvaient compter jusqu'à trois, voire quatre récoltes de riz par an, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Par ailleurs, l'exode rural peut contribuer à faire baisser la productivité, du fait des pertes importantes d'actifs ruraux. La migration est encouragée par le gouvernement, qui y voit un moyen d'augmenter les surfaces et donc les revenus des personnes restées dans les campagnes. Cependant, la plupart des migrants sont de jeunes actifs, et leur travail ne peut être entièrement compensé par celui des personnes âgées restées dans les campagnes. Sur le plan environnemental, la diminution du temps passé aux travaux agricoles,

le manque de formation adéquate des producteurs et l'augmentation du coût de la main d'œuvre agricole encouragent des épandages d'engrais en une seule fois, ce qui non seulement mène à une surconsommation d'intrants, mais rend par ailleurs impossible l'absorption efficace par les sols.

Par conséquent, l'encouragement des migrations sans politique d'intégration bloque les campagnes dans une situation où les jeunes actifs agricoles partent travailler en ville, pour des périodes de plus en plus longues, sans pour autant céder leurs terres aux ruraux qui choisissent de rester. Ces derniers, bien souvent des personnes âgées ou des enfants – qui quitteront à leur tour les campagnes – sont généralement trop – ou trop peu – âgés pour constituer des leviers crédibles d'augmentation de la production agricole.

Ainsi, la mise en œuvre du paradigme dominant d'une agriculture de grande échelle, encouragée par les gouvernements locaux en milieu rural, se retrouve en butte à la lenteur de certaines réformes (formation de capital humain, mise en place de systèmes de couverture sociale et de retraites, etc.) ainsi qu'aux réticences d'autres institutions gouvernementales locales à mettre en œuvre des politiques qui permettraient d'intégrer les surplus de la main d'œuvre agricole.

### 3.2. Les différents aspects d'une favorisation quasi-systématique des industriels

Dans les faits, l'agrandissement des surfaces passe beaucoup par l'action d'acteurs « industriels », généralement des transformateurs agroalimentaires ou des distributeurs (grandes surfaces ou vente en ligne). L'importance du rôle récemment acquis par ces acteurs dans la restructuration des exploitations agricoles est d'abord liée aux capacités d'investissement de ces derniers, sans commune mesure avec celles des petits producteurs. Le crédit rural est en effet peu développé, pour des raisons historiques (désintérêt croissant des banques pour les campagnes au cours des années 1980 et 1990) mais aussi parce que les habitants, qui ne possèdent pas les terres qu'ils cultivent<sup>26</sup>, ne peuvent offrir de garanties aux banques lors de la contraction de prêts (Schwoob, 2013).

Le choix pour l'État de favoriser les industriels et les distributeurs<sup>27</sup> se retrouve également motivé

24. Les pays européens ont été significativement aidés dans leur processus de migration rurale par la possibilité pour les personnes quittant les campagnes d'émigrer vers le continent américain. L'échelle et la rapidité du processus de migration et l'impossibilité pour la Chine de disposer de cette soupape posent d'importantes questions (Dorin et al., 2013).

25. Il n'existe pas de propriété privée des terres agricoles. Bien que la loi, depuis 2006, garantisse aux agriculteurs les mêmes droits sur les terres en milieu rural que s'ils en étaient propriétaires (ils peuvent vendre, échanger ou hériter des baux), en réalité, ceux-ci louent les terrains aux collectivités locales, généralement pour une durée de trente années.

26. La propriété de la terre reste entre les mains des collectivités locales. La loi régissant les contrats de terres en milieu rural garantit depuis 2006 aux familles les mêmes droits que si elles en étaient propriétaires (elles peuvent vendre, échanger ou hériter des baux), mais celles-ci louent en réalité les terrains.

27. Par l'octroi de terres pour la construction de sites

par une volonté d'éliminer les intermédiaires dans la chaîne de valeur alimentaire. Afin de répondre aux problématiques liées à l'augmentation du prix des produits alimentaires, le gouvernement met en effet en place, avec les entreprises de transformation et de distribution, plusieurs programmes visant à réduire le nombre d'intermédiaires entre producteurs et transformateurs/distributeurs : la chaîne de valeur de l'agroalimentaire chinois est en effet caractérisée par l'importance des négociants, du fait de la fragmentation de la production en une multitude de petites exploitations et du fait des distances considérables qui séparent parfois ces dernières des sites de consommation. Les programmes d'intégration des transformateurs et des distributeurs vers l'amont rapprochent les entreprises à la fois des gouvernements et des producteurs et créent des nouveaux liens directs entre ces acteurs.

L'intégration en amont des industriels agroalimentaires est également facilitée par les relations entretenues par ces derniers avec les dirigeants politiques locaux. Il est important, à ce stade, de souligner le fait que l'État chinois est en fait fragmenté en un État central pluriel (NDRC, ministères, etc.) et en une multitude de gouvernements locaux, distribués sur l'ensemble du territoire chinois suivant une hiérarchie s'étalant des provinces au villages, en passant par les préfectures, les contés et les villes. Les réformes fiscales et les autres programmes de décentralisation conduits dans les années 1980 ont donné un important pouvoir aux cadres locaux. Évalués sur des critères de croissance économique, ceux-ci ont noué des liens privilégiés avec les industriels. Des réseaux regroupant industriels et gouvernements locaux ont progressivement été tissés à travers l'ensemble du pays. De leur côté, les petits producteurs agricoles n'entretiennent que peu de relations avec les cadres locaux, et les liens entre paysans et gouvernement s'arrêtent généralement aux comités ou aux secrétaires du Parti, au niveau des villages.

Par ailleurs, les entrepreneurs sont généralement soit des locaux ayant émigré et exercé quelques temps une activité en ville (accumulant ainsi du capital, une formation et des réseaux urbains), soit des entreprises implantées dans les villes (donc au cœur des marchés) : les premiers bénéficient à la fois de réseaux intéressants dans les campagnes et de possibilités d'accéder aux marchés urbains, tandis que les seconds sont implantés au plus près des consommateurs, et en viennent donc à intéresser les dirigeants locaux.

---

industriels ou de locaux commerciaux, de prêts avantageux ou d'abattements fiscaux, de contacts intéressants au niveau commercial, etc. Les ressources de l'État pour contrôler les acteurs industriels sont multiples.

Enfin, la lenteur des processus de création de capital humain dans les campagnes (la formation d'actifs agricoles en activité, souvent âgés et éloignés des marchés) et les difficultés de mise en place de systèmes de crédit pour financer le développement des activités agricoles (du fait, entre autres, du peu de garanties offertes par les demandeurs, des risques de l'activité agricole et de l'isolement des sites de production) poussent généralement les gouvernements locaux à privilégier le contact avec les industriels de l'agroalimentaire pour conduire les chantiers « sociologiques » de la modernisation agricole : formation du capital humain, évolution des pratiques et réorganisation des ressources de production (notamment au travers de l'agrandissement des structures).

Cependant, les industriels agroalimentaires deviennent de nouveaux intermédiaires entre consommateurs et producteurs, ce qui pose plusieurs problèmes.

Des questions émergent tout d'abord au niveau des possibilités d'évolution des pratiques agricoles, par exemple vers des modes de culture plus durables. Les politiques favorisant les industries de fertilisants ont permis d'augmenter la productivité des cultures, mais ont aussi été à l'origine d'importants problèmes de pollution, notamment des nappes phréatiques et des cours d'eau. Par ailleurs, les pratiques agricoles non respectueuses de l'environnement ont également entraîné des problèmes de sécurité sanitaire des aliments, sur lesquels les populations urbaines se mobilisent de plus en plus, notamment au travers des médias et des réseaux sociaux. Une meilleure utilisation des intrants est nécessaire, et les entreprises agroalimentaires et les distributeurs reçoivent, de la part des consommateurs, une forte demande d'amélioration de la qualité des produits, et donc des méthodes de production moins consommatrices d'intrants – pesticides notamment. Cependant, la transmission des nouvelles préoccupations des consommateurs s'arrête généralement à l'échelon des industriels de l'agroalimentaire. Les agriculteurs avec lesquels ces derniers contractent pour s'approvisionner sont généralement payés au poids de leur récolte, ce qui ne les incite pas à faire évoluer leurs pratiques vers une agriculture moins consommatrice d'intrants : c'est en effet un risque important à prendre pour eux, d'autant plus que l'assurance agricole est encore très peu développée et que les exploitants, en raison de leur faible taille, ne possèdent pas le capital nécessaire à l'amortissement de mauvaises récoltes. Par ailleurs, les agriculteurs sous contrat sont généralement peu formés, en particulier aux difficultés techniques d'une agriculture productive et respectueuse de l'environnement.

Du côté des industriels, le fait que les paysans-ouvriers (ils sont parfois également employés au sein des usines) soient parfois difficiles à recruter dans des campagnes marquées par l'exode rural, les prive des moyens d'exercer une pression sur ces derniers afin de les encourager à faire évoluer leurs pratiques. La multiplicité, la faible taille, la variabilité et la diversité des producteurs auprès desquels les industriels s'approvisionnent créent des coûts de transaction importants qui retardent la possibilité de mettre en place un contrôle systématique de la production arrivant au niveau de l'usine, où les systèmes de traçabilité s'arrêtent généralement.

Il faut souligner enfin l'importance de la non-porosité entre les différents cercles d'acteurs : il est en effet très difficile pour un « paysan » de devenir un « entrepreneur » de l'industrie agro-alimentaire. Cette distance crée de véritables catégories sociales qui communiquent parfois difficilement entre elles.

Des entretiens réalisés en Chine ont souligné que la diffusion des bonnes pratiques était généralement facilitée au sein de structures *bottom-bottom*, comme les coopératives. Le gouvernement central tente depuis plusieurs années de promouvoir la mise en place de ces dernières. Cependant, les évolutions se voient compliquées par la mobilité croissante des actifs agricoles, par leur manque de formation et par le manque d'intérêt des acteurs. Les coopératives se voient souvent instrumentalisées par le gouvernement (en vue de répondre à des objectifs politiques) et par les entreprises locales (qui peuvent ainsi profiter de certains avantages fiscaux ou en matière de subventions).

Enfin, le « chantier » de l'amélioration des pratiques agricoles ne se limite pas aux producteurs et aux transformateurs/distributeurs. L'évolution des pratiques affecte également l'économie de vastes secteurs situés en amont de l'agriculture, aujourd'hui dominés par des acteurs industriels aux importantes capacités de lobbying se sont consolidées avec le temps et les politiques ayant encouragé leur développement. Ainsi, l'évolution des pratiques pose aussi la question de la reconversion des entreprises productrices d'engrais, qui contribuent à la croissance économique locale, qui reste un objectif prioritaire pour les cadres. Il s'agit donc d'aboutir à des consensus entre intérêts économiques et intérêts agro-environnementaux, car le développement d'alternatives ne pourra se faire au prix de la croissance économique. Ces deux dernières années, le secteur des engrains organiques – solution à la fois environnementale et économique car génératrice de revenus – s'est ainsi développé à grande vitesse. La diffusion des

connaissances et la promulgation de régulations contraignantes tarde en revanche à s'incarner.

## 4. PORTER LES QUESTIONS SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DANS LE SECTEUR AGRICOLE

Face aux scandales répétés en matière de sécurité sanitaire des aliments (Schwoob, 2012) et aux problèmes importants de pollution (notamment des ressources en eau) dont l'agriculture se trouve être en partie responsable, certains acteurs commencent à trouver des raisons de faire entendre leur voix. De manière générale, les questions environnementales en lien avec les activités agricoles peuvent être portées : par l'État (au travers de réglementations contraignantes, de mécanismes d'incitation, ou par la mise en place d'institutions de contrôle et la création de centres de formation technique et de sensibilisation) ; par les communautés scientifiques (par leur rôle dans la mise à l'agenda des problématiques environnementales et par les solutions techniques qu'elles apportent et leur participation à la diffusion de ces techniques auprès des agriculteurs) ; par les ONG ou la société civile (qui peuvent se saisir de ces questions pour les faire émerger dans l'agenda politique ou économique) ; ou encore par les entreprises elles-mêmes.

### 4.1. Le manque d'intérêt des ONG et de la société civile

En Chine, les ONG se préoccupant des questions environnementales ont connu un développement important au cours des dernières décennies. Au milieu des années 1990, confronté à l'inefficacité des politiques de protection de l'environnement – bloquées par des gouvernements locaux arbitrant quasi-systématiquement en faveur d'objectifs de développement économique –, l'État a progressivement laissé une place de plus en plus large aux associations de la société civile se chargeant de porter ces questions. Les problématiques environnementales ont été classées comme (relativement) apolitiques – par comparaison aux questions religieuses ou ethniques – ou du moins comme non confrontationnelles vis-à-vis des pouvoirs en place<sup>28</sup>, qui ont par ailleurs pris soin de

28. Peter Ho, bien qu'il concède l'impossibilité d'une éradication totale de l'aspect politique du mouvement, évoque à ce sujet la particularité de « dépolitisation de la politique environnementale » des organisations environnementales chinoises par l'imposition d'une autocensure (HO Peter, *Embedded Activism and Political Change in a Semi-authoritarian Context*, China Information 2007).

créer des mécanismes de contrôle leur permettant de réguler l'activité de ces nouvelles associations (Schwoob, 2013b). Tolérées et même encouragées par le gouvernement – impuissant ou manquant d'intérêt pour les questions environnementales –, celles-ci se développent rapidement : inexistantes avant 1994<sup>29</sup>, les associations chinoises de protection de l'environnement se comptent aujourd'hui par milliers. Parfois très fortement liées aux institutions gouvernementales, les ONG environnementales chinoises forment un réseau de conseil et d'appui aux politiques environnementales, et ont ainsi pu faire office d'institutions de prolongement des services publics.

Le développement d'organisations non gouvernementales comme véritables contre-pouvoirs est souvent conditionné à une volonté forte de faire jaillir à l'ordre du jour des thématiques ancrées dans la conscience de l'opinion publique. En résumé, sans conscientisation des populations, les groupes d'acteurs organisés de la société civile éprouvent généralement des difficultés à se constituer et à trouver des relais d'action au sein de l'opinion. En Chine, le manque de conscience environnementale au sein de la société civile, loin de se justifier par l'explication « classique » de préoccupations économiques (Inglehart, 2000), semblait lié il y a encore quelques années à un manque de connaissances et d'éducation environnementale et à une volonté de la population de s'en remettre aux solutions proposées par le gouvernement. L'actualité médiatique de ces dernières années semble remettre en question cette absence de préoccupation de la société civile et cette satisfaction apparente quant au cantonnement de son activisme environnemental au sein d'associations limitées au cadre de réglementations contraignantes. Les mois d'été 2011, en particulier, ont été marqués par le soulèvement des populations locales contre des projets polluants : à Dalian, dans la province du Liaoning, les habitants ont manifesté et obtenu le démantèlement d'une usine de produits chimiques ; à Haining, dans le Zhejiang, la population est parvenue à fermer temporairement un site de production de panneaux solaires ; à Haimen, dans la province du Jiangsu, un projet de construction d'une centrale thermique a dû être arrêté suite aux protestations des habitants.

Par ailleurs, les nouveaux réseaux de communication sociale ont connu ces dernières années un essor massif, et si l'État possède les moyens d'imposer le dernier mot sur les questions

traitées, une multitude de débats ont éclaté, et constituent les fermentes d'une protestation sociale latente amplifiée par les lacunes de communication entre gouvernement et société. Les réseaux sociaux, en particulier, ne se privent pas de régulièrement pointer du doigt les faiblesses du gouvernement en matière de politiques environnementales.

L'autre sujet important de mobilisation « physique » (manifestations) et « virtuelle » (sur les réseaux sociaux) de la société civile est l'accaparement des terres agricoles par les gouvernements locaux. Les cas de réquisition de terres par les collectivités locales (généralement pour des projets de développement industriel ou urbain) se sont multipliés ces dernières années, et soulèvent régulièrement l'indignation des populations. La réquisition des terres agricoles est théoriquement limitée par la « ligne rouge » de 1,8 milliard de m<sup>2</sup><sup>30</sup>, instaurée en 2008 pour stopper la diminution des terres arables. Mais les profits générés par la vente de terres agricoles à des promoteurs immobiliers ou à des entrepreneurs – qui permet par ailleurs d'attirer des investissements et de répondre aux objectifs de croissance économique – continuent d'inciter les collectivités locales à recourir à ce procédé. Les réquisitions de terres font l'objet de manifestations particulièrement violentes de la part de paysans qui perdent non seulement la base de leur revenu quotidien, mais également ce qui leur faisait office de système de protection sociale et de retraite, encore bien souvent insuffisants voire inexistant dans les campagnes. Les manifestations remportent l'adhésion des autres groupes de la société civile et parfois même du gouvernement central, les droits revendiqués par les paysans étant généralement considérés comme des « droits légitimes » (*hefaquanli*).

Ainsi, des organisations civiles existent, et, de plus en plus soutenues par une société qui se conscientise, se consacrent aux questions environnementales – même si elles continuent d'évoluer dans un cadre réglementaire contraignant. La population, de son côté, porte de plus en plus les questions environnementales et se préoccupe également de certaines questions agricoles, en particulier celles liées à l'accaparement des terres arables. Cependant, les ONG s'attachant aux thématiques d'environnement et de durabilité dans le secteur agricole restent encore quasi-inexistantes. Les organisations civiles s'employant à ralentir la dégradation environnementale ciblent en priorité la pollution « visible ». Pour l'agriculture, l'environnement

29. Année d'enregistrement de Friends of Nature comme première organisation de protection de l'environnement.

30. 120 millions d'hectares.

reste un objectif secondaire, et lorsqu'elles s'en préoccupent (d'agriculture), les ONG mènent généralement des activités de développement agricole en vue d'atténuer la pauvreté de certaines régions rurales défavorisées – à l'exception de certaines ONG étrangères, qui portent le sujet des modèles alternatifs mais doivent aussi se plier aux particularités du contexte chinois pour faire évoluer leurs projets. Quant à la classe moyenne urbaine « connectée », si elle considère que les revendications des paysans sur leurs terres sont légitimes, les thématiques liées à l'agriculture sont encore relativement éloignées de ses préoccupations : sur le thème agricole, la société civile semble encore disposer de trop peu de connaissances pour s'organiser véritablement autour des problématiques.

## 4.2. Des blocages institutionnels et des milieux scientifiques déconnectés

Face à l'aggravation du contexte environnemental, qui menace très sérieusement les perspectives de développement du pays (en matière de santé des populations, de sûreté alimentaire, de stabilité sociale, etc.), ces dernières années ont connu une véritable intensification des politiques de protection de l'environnement. En matière de sûreté alimentaire, le scandale du lait à la mélamine, en 2008, a été un véritable choc pour l'opinion publique et les milieux politiques. La loi sur la sécurité sanitaire de 2009, révisée en 2013, renforce les institutions de régulation, les contrôles et les peines infligées, et met à la disposition de la société des dispositifs d'alerte. La volonté politique de faire évoluer la situation est donc présente. Ces dernières années, des changements ont pu être observés au sein d'entreprises agroalimentaires chinoises, qui ont consacré d'importants efforts à leur modernisation – dans le secteur laitier notamment, mais aussi dans le secteur porcin<sup>31</sup>.

Mais les instances dirigeantes du gouvernement central sont loin d'être la seule entité politique en exercice. La quasi-totalité des politiques environnementales décidées par le gouvernement de Pékin est en effet mise en œuvre par les gouvernements locaux. Depuis 2009, le système d'évaluation de ces derniers prend également

en considération des critères de performance environnementale. Mais les critères de stabilité sociale et de croissance économique continuent de primer, et l'arbitrage politique s'effectue généralement au détriment des objectifs de protection de l'environnement.

Face à cette situation, le gouvernement central tente de mettre en place de nouvelles institutions de contrôle. Mais ces dernières, qui disposent de peu de moyen, se rétribuent en partie sur les amendes infligées aux fraudeurs. Les amendes sont ainsi généralement privilégiées par rapport aux fermetures d'entreprises, à la fois car elles permettent d'augmenter les revenus des institutions de contrôle et car elles évitent de ralentir la croissance économique de la région.

L'État tente également de mettre en place de nouveaux standards. Les produits biologiques et les produits « verts » ont connu un développement particulièrement rapide ces dernières années (20-30 % de croissance annuelle pour le biologique). Mais d'importants problèmes de confiance des consommateurs persistent, ancrés dans un passé de scandales alimentaires, dans les imperfections du système, le manque de transparence de l'information et les problèmes de corruption.

Enfin, malgré des réorganisations successives, les chevauchements de responsabilités entre les différentes institutions gouvernementales persistent. Plusieurs entités administratives interviennent en effet dans l'élaboration des politiques liées au secteur agricole. Le ministère de l'Agriculture a pour tâches de produire des politiques et des programmes de développement de l'agriculture et de l'économie rurale sur le moyen-long terme, ainsi que d'en organiser et d'en superviser la mise en œuvre. Le ministère se charge également de formuler et de proposer des projets de loi pour la régulation des secteurs de l'agriculture, des intrants agricoles et de l'industrie rurale. Cependant, ces tâches se recoupent avec celles du ministère des Ressources hydrauliques, du ministère des Terres et des Ressources, du ministère du Commerce, du ministère des Sciences et des Technologies, ou encore – et de plus en plus – du ministère de Protection de l'environnement. Le ministère de l'Agriculture doit également théoriquement coordonner ses actions avec des administrations qui, bien qu'elles n'en portent pas le nom, sont de niveau ministériel, comme l'administration générale de la Supervision de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine (AQSIQ) ou avec des administrations sous tutelle de la NDRC, comme l'administration nationale des Grains. La fragmentation institutionnelle de l'État sur les questions liées à l'agriculture se retrouve aux échelons inférieurs de l'administration chinoise : provinces,

31. Le rachat en 2013, par la société Shanghui, du plus important producteur de porc américain Smithfield, fait partie d'une stratégie d'acquisition de savoir-faire étranger, notamment en matière de contrôle qualité. Cette stratégie d'internationalisation ou de mise en place de partenariats à l'étranger est également utilisée par d'autres groupes agroalimentaires chinois.

municipalités et régions autonomes ; préfectures ; districts et comtés ; villes ; villages. Les différents bureaux, au niveau local, sont sous la tutelle de leurs différents ministères ; les cadres locaux travaillent aussi sous les ordres des échelons administratifs supérieurs. Ainsi, les officiels se retrouvent en situation de compétition, dans des jeux de pouvoir qui ne les incitent pas à coopérer. Tandis que dans certaines régions, les politiques de développement agricole vont être menées par les bureaux d'agriculture, dans d'autres, elles seront conduites par les bureaux d'atténuation de la pauvreté, sans nécessairement que ces derniers choisissent de se coordonner ou même de communiquer.

Si, depuis quelques années, des comités de coordination ont été mis en place pour certaines questions<sup>32</sup>, ces derniers disposent finalement de peu de pouvoir par rapport aux institutions en place, et surtout, ne se sont pas attachés fondamentalement à porter les questions d'environnement et de durabilité en agriculture.

Ainsi, si de plus en plus de politiques liées à l'agriculture tentent effectivement d'appliquer des mesures en faveur de la conservation de l'environnement (normes sur les effluents d'élevage, etc.), plusieurs contraintes institutionnelles bloquent leur mise en œuvre (comme les chevauchements de pouvoirs entre les différentes institutions gouvernementales ou encore la fragmentation de l'État chinois en une multitude d'État locaux plus ou moins bien contrôlés sur ce point), parfois assorties des difficultés, pour les entreprises, à faire évoluer les pratiques agricoles quand bien même elles y seraient contraintes par de nouvelles règles (voir *supra*). Les alternatives proposées par les milieux politiques pour la systématisation d'un modèle d'agriculture durable sont faibles en comparaison des politiques accentuant la nécessité d'augmenter la production agricole.

De nombreux instituts de recherche se préoccupent en revanche de ces questions. Généralement proches des milieux politiques, les communautés de chercheurs sont en lien avec les autorités en charge de l'élaboration des politiques publiques et des règlementations. Cependant, les échanges se cantonnent généralement aux contacts qui s'établissent entre cercles académiques et politiques, et d'importants problèmes persistent au niveau de la transmission de l'expertise scientifique vers les producteurs agricoles. Des réseaux de vulgarisation ont été mis en place au niveau des comtés, mais lors d'entretiens réalisés en Chine, les interviewés ont souligné le manque de formation des équipes, leur manque

32. En 2010, un comité de coordination pour la sûreté alimentaire a par exemple été créé.

d'intérêt dans le développement agricole et même leur manque de contact direct avec les paysans – les experts techniques préférant parfois mettre en place de simples *hotlines*. Ce dernier point constitue un problème de taille, étant donné le manque de formation des producteurs agricoles aujourd'hui en activité.

En conclusion, la responsabilité de mettre en place des pratiques agricoles plus durables retombe de manière importante sur les entreprises. Ces dernières se voient en effet poussées à faire évoluer les méthodes de production à la fois par les consommateurs – préoccupés essentiellement de l'impact des surutilisations d'intrants sur la qualité sanitaire des produits consommés et donc sur leur santé – et par les gouvernements locaux, qui possèdent d'importants moyens d'incitation et de contrôle sur leurs activités.

Les pratiques commencent à évoluer chez certains acteurs. Mais des problèmes de taille persistent : en effet, les industriels ou les distributeurs désireux d'améliorer les méthodes de culture ne disposent généralement pas d'outils de traçabilité adéquats qui leur permettraient d'adapter leurs exigences (ou leurs conseils) à leurs fournisseurs en fonction des performances de ces derniers, sur lesquels ils ont finalement peu de capacités de contrôle. Développer ces dernières impliquerait des coûts de transaction aujourd'hui trop élevés. Les (trop nombreux) petits producteurs approvisionnant directement les industriels ou les distributeurs – c'est-à-dire lorsqu'il n'y a pas d'intermédiaire de vente, ce qui est encore peu le cas – sont de leur côté particulièrement réticents à modifier leurs méthodes de culture : disposant de très peu de capital et la plupart du temps non couverts par des mécanismes d'assurance agricole, ils ne peuvent se permettre de prendre des risques quant à l'issue de leurs récoltes (voir *supra*).

## 5. LES EXCEPTIONS DES GRANDES VILLES CHINOISES : L'EXEMPLE DES AMAP PEKINOISES

Les scandales alimentaires, largement diffusés sur les réseaux de communication sociale, inquiètent une classe moyenne urbaine grandissante, particulièrement soucieuse de sa santé. Afin de répondre à ces inquiétudes, un réseau de marchés de producteurs et d'*« AMAP<sup>33</sup> »* chinoises s'est constitué, depuis plusieurs années,

33. Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne : à peu de choses près, l'équivalent des projets « CSA » (Community-Supported Agriculture) japonais et américains.

principalement autour des villes de Pékin et de Shanghai, mais aussi autour de Chongqing ou encore Xiamen.

### 5.1. Les premiers pas et le développement des années 2010

Le premier projet de ferme soutenue par la communauté a été initié en Chine en 2008 par une chercheuse de l'Université du Peuple de Pékin, à la suite d'études sur la Chine rurale et d'une expérience dans un projet de CSA aux États-Unis. Bénéficiant de réseaux intéressants dans les milieux politiques et académiques, le projet a rapidement connu le succès : des terres ont pu être facilement obtenues et des conférences régulièrement organisées sur ce premier modèle chinois d'AMAP ont permis de faire connaître le projet à la communauté urbaine pékinoise. Quatre années après le lancement du premier projet, la ferme bénéficiait du soutien de plus de 1 000 clients réguliers.

L'expérience a inspiré de nombreux investisseurs à se lancer dans des projets de fermes similaires. Autour de Pékin, les fermes dites « CSA » se comptent aujourd'hui par dizaines. En Chine, elles seraient au total environ 200.

Le profil sociologique des personnes à l'origine de projets de fermes CSA varie peu : ayant généralement passé plusieurs années à travailler dans un secteur complètement étranger à l'agriculture (industrie, énergie, hôtellerie...), ce sont généralement des investisseurs qui ont été progressivement sensibilisés aux problèmes de sécurité sanitaire des aliments (soit parce qu'ils étaient régulièrement confrontés à ces problèmes dans leur vie quotidienne, ou bien à la suite de la naissance d'un premier enfant). En plus du désir tangible d'apporter des solutions à une thématique leur tenant à cœur, les initiateurs de projets CSA y ont également vu une opportunité pour eux de créer une entreprise et de générer des profits.

Ils ont par ailleurs généralement profité de leurs premières expériences professionnelles pour accumuler un capital et des contacts au sein des marchés urbains et parfois dans les campagnes (il arrive que les investisseurs soient des propriétaires d'hôtels ou de maisons de thé dans certains sites touristiques ruraux proches de Pékin). Ils peuvent également avoir construit un réseau de contacts politiques ou académiques susceptibles de les mettre en lien avec les autorités locales, qui vont pouvoir leur fournir les terres indispensables au projet.

Les « AMAP » pékinoises fonctionnent généralement selon le principe de l'adhésion de membres-consommateurs, et pratiquent la livraison à domicile et/ou la vente sur des « marchés de fermiers »

(4-5 aujourd'hui à Pékin). Les produits cultivés sont des légumes la plupart du temps, parfois des fruits (cerises...) et des œufs.

### 5.2. Vers un débat dans les sphères de décision ?

À Pékin, les responsables des AMAP interrogés<sup>34</sup> se sont plaints à plusieurs reprises d'un défaut d'intérêt du gouvernement dans leurs projets d'agriculture supportée par la communauté, et dans l'agriculture en général (pourtant fixée comme une priorité nationale par le gouvernement central). Ils disent éprouver des difficultés financières et manquer de soutien de la part des autorités locales. Si le constat est sans doute valable au niveau global des institutions pékinoises, qui se préoccupent plus activement d'autres secteurs ou d'autres questions mobilisant plus d'individus que le secteur agricole, sa validité est en réalité variable d'une personnalité politique à l'autre. L'État chinois est loin d'être unique, et les institutions gouvernementales sont fragmentées en hiérarchies et en bureaux (voir *supra*). Les responsables d'AMAP ont mentionné l'aide – parfois très active – de responsables de bureaux de l'agriculture au niveau des villes de la banlieue pékinoise, ou encore l'intérêt porté par certains responsables d'autres provinces venant se former auprès d'eux.

Par ailleurs, des débats existent au niveau des cercles académiques (le profil de la première créatrice de CSA chinoise en constitue un exemple) ou au sein des institutions chargées de la diffusion des recherches auprès des acteurs du secteur agricole (la couverture d'un numéro de la revue publiée à la fin de l'année 2013 par le centre de vulgarisation agricole de Pékin porte le sujet des projets pékinois de CSA).

Cependant, des entretiens réalisés avec des AMAP, des chercheurs et des officiels du gouvernement ont souligné les limites du débat : le développement du modèle à d'autres régions se cantonnerait à la périphérie des grandes villes comme Pékin ou Shanghai, du fait des caractéristiques intrinsèques du modèle, qui diffèrent légèrement de celles des projets de CSA dans les autres régions du monde, et sur lesquelles il est donc nécessaire de se pencher brièvement.

Tout d'abord, bien que les AMAP pékinoises fonctionnent généralement selon un système d'adhésion de membres, le risque n'est généralement pas partagé par ces derniers. Les AMAP se retrouvent confrontées à des consommateurs exigeants qui payent les produits deux à trois fois

34. Entretiens réalisés à Pékin en 2012 et 2013.

plus chers qu'en supermarché. Elles doivent les succès de leur développement essentiellement à l'étiquette « verte » des produits qu'elles commercialisent auprès de consommateurs urbains soucieux de leur santé et inquiétés par les problèmes de sécurité sanitaire des aliments achetés dans le commerce. Ces consommateurs aisés sont généralement éloignés des réalités du monde agricole, s'attendent à un certain niveau de service et comprennent difficilement les aléas des récoltes. Les paniers standards proposés par l'AMAP sont modifiés au gré des envies des consommateurs, et des commandes précises sont parfois passées au producteur, qui se retrouve dans de grandes difficultés logistiques – d'autant plus qu'il ne dispose généralement pas des systèmes informatiques appropriés pour une telle gestion des commandes. Par ailleurs, en cas d'aléa climatique et de mauvaise récolte, des mécanismes de compensation sont parfois prévus si les commandes ne sont pas honorées. Enfin, les AMAP fonctionnent généralement selon un système de livraison, qui pèse lourdement dans les coûts de l'entreprise et n'incite pas à inscrire le principe de responsabilité dans l'esprit des consommateurs, alors que l'engagement pour la conservation de l'environnement et des milieux agricoles constitue le principe de base des AMAP.

Ainsi, les AMAP chinoises se rapprochent d'un modèle de fermes produisant et livrant de produits biologiques s'adressant à une clientèle aisée soucieuse de sa santé, bien plus qu'à une population conscientisée désireuse non seulement d'avoir des produits de qualité mais également d'avoir un impact positif sur le développement rural des régions situées à la périphérie de leur ville.

Enfin, la redistribution des profits diffère sensiblement. Les AMAP chinoises sont généralement créées par des entrepreneurs n'ayant jamais cultivé et utilisant les services d'« ouvriers agricoles ». Ces derniers sont soit des paysans locaux, soit des paysans à qui appartiennent – ou appartenaient – les terres louées par l'AMAP. Les responsables des projets ont souligné les difficultés liées au manque de formation de ces derniers : *“Farmers are not good at writing or keeping data. They have no links with consumers”*. Selon eux, il est nécessaire de partager les tâches entre deux équipes : les cultivateurs d'un côté, et l'équipe logistique et commerciale de l'autre. Ainsi, la redistribution ne se fait pas au seul profit des agriculteurs.

Les créateurs d'AMAP ont souligné que certains consommateurs étaient en train de progresser. Il a également été reconnu que le gouvernement faisait aussi évoluer ses considérations par rapport à l'agriculture, bien que plus lentement. Mais en raison des logiques de fonctionnement propres

aux AMAP chinoises, le modèle ne paraît pas diffusable, à l'heure actuelle, au reste des campagnes. Il est en effet nécessaire d'avoir accès à un marché suffisamment conscient et préoccupé des problèmes de sûreté alimentaire, suffisamment proche des lieux de production et suffisamment riche pour se permettre de s'offrir les produits « de luxe » des AMAP. En conséquence, ces dernières, bien qu'elles connaissent le succès, ne portent pas réellement de débat au sein des sphères de décision.

## 6. CONCLUSION

En résumé, l'urgence des questions liées à la sécurité alimentaire nationale et aux retards de développement des campagnes ont fait émerger un paradigme dominant pour la modernisation agricole chinoise : celui d'une agriculture de grande échelle fortement consommatrice d'intrants.

Mais la domination d'un tel paradigme pose plusieurs questions : au niveau environnemental, le modèle productiviste fait pression sur l'environnement et impacte la santé des consommateurs ; au niveau social, les points d'interrogation concernent les possibilités d'intégration des anciens actifs agricoles dans d'autres secteurs économiques et dans les milieux urbains ; la surutilisation d'intrants soulève également des questions quant à la tolérance des consommateurs urbains informés des problèmes de sécurité sanitaire sur les réseaux sociaux.

Les alternatives au modèle dominant de l'agriculture chinoise « moderne » sont faibles, car fortement contraintes dans leur mise en œuvre. Entre des institutions d'État fortement limitées par des chevauchements de fonctions et des impératifs de croissance économique, des milieux de production du savoir et d'expertise déconnectés des campagnes et des ONG délaissant le sujet de l'environnement en agriculture, les entreprises ont été poussées, par les consommateurs et le gouvernement, à jouer un rôle de plus en plus actif pour promouvoir ces questions, même si ces dernières ne sont parfois pas en position de transmettre ces préoccupations aux agriculteurs auprès desquels elles s'approvisionnent.

Un exemple de cette évolution du rôle des entreprises a été l'émergence des AMAP, qui se sont développées ces dernières années autour de grandes villes telles que Pékin, Shanghai, ou encore Chongqing ou Xiamen. Mais les espoirs que ces solutions alternatives remettent en cause le modèle dominant d'une agriculture chinoise de grande échelle et fortement consommatrice d'intrants sont faibles, en partie car les modes

de fonctionnement des AMAP chinoises diffèrent encore sensiblement de ceux des AMAP du reste du monde.

Dans le dernier document n°1, sorti en janvier 2014<sup>35</sup>, il est fortement question de modifier la trajectoire agricole chinoise, dans le but d'assurer la production d'une alimentation « sûre »<sup>36</sup> pour la population : *“It is necessary to take properly resolving the issue of how to do farming as the orientation and speed up the establishment of a new type of agricultural management system, take properly overcoming the resource and environmental restraints of land deficiency and water shortage as the orientation and push forward the in-depth change of the mode of agricultural development and take satisfying the demand for eating better and safer as the orientation and make great efforts to develop high-quality and safe agricultural*

---

35. Lui aussi, comme la plupart de ses prédécesseurs depuis 2004, porte sur l'importance de développer les milieux ruraux.

36. En termes sanitaires.

*products and to strive to open up a road of a new type of agricultural modernization with Chinese characteristics featuring advanced production technologies, an appropriate management scale, a strong power for market competition and a sustainable ecological environment.”*

La volonté politique de faire évoluer le modèle vers des modes de production moins impactants pour l'environnement vise ainsi d'abord à répondre à une demande forte de sécurité sanitaire des aliments émanant de la population, plutôt qu'à une demande de protection de l'environnement. Les ressources environnementales sont pour leur part évoquées comme des « contraintes » (du fait de leur rareté) qu'il faudra administrer avec attention afin de continuer à pouvoir assurer la sécurité alimentaire nationale. Quoiqu'il en soit, la capacité des acteurs à surmonter les blocages liés aux chemins de dépendance, à la structuration actuelle des acteurs de la production et aux facteurs culturels des consommateurs s'avèrera déterminante dans la réalisation de ce changement de trajectoire. ■

## RÉFÉRENCES

- Dorin, B., Hourcade, J.-C., Benoit-Cattin, M. (2013). "A World Without Farmers? The Lewis Path Revisited", Cired, Working Papers n°47/2013, 22 P.
- FAO (2013). *The State of Food Insecurity in the World*.
- Ho, P. (2007). "Embedded Activism and Political Change in a Semi authoritarian Context", *China Information*, 21(2), pp. 187-209.
- Huang, J., Rozelle, S. (1996). "Technological Change: Rediscovery of the Engine of Productivity Growth", *China's Rural Economy Journal of Development Economics*, 49(2), pp. 337-369.
- Inglehart, R. (2000). "Globalization and Postmodern Values", *Washington Quarterly*, 23(1), pp. 215-228.
- Ma, J., Stewart, T. P. (2007). *China's support programs for selected industries: agriculture*, Trade Lawyers Advisory Group, June 2007, 122 p.
- Ni, H. (2013). *Agricultural Domestic Support and Sustainable Development in China*, ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, May 2013, 36 p.
- Ran, T., Ping, Q. (2007). "How Has Rural Tax Reform Affected Farmers and Local Governance in China?", *China & World Economy*, 15(3), pp. 19-32.
- Rozelle, S., Huang, J., Otsuka, K. (2005). "The Engines of a Viable Agriculture: Advances in Biotechnology, Market Accessibility and Land Rentals in Rural China", *The China Journal*, No. 53, Celebrating the Universities Service Centre for China Studies (Jan. 2005), pp. 81-111.
- Schwoob, M.-H. (2012). « Sécurité alimentaire en Chine : quels arbitrages ? Quels acteurs ? », Iddri, *Working Papers* n°22/2012, 26 p.
- Schwoob, M.-H. (2013). « La réforme de la finance rurale », *China Analysis* n°46, décembre 2013, pp. 38-42.
- Schwoob, M.-H. (2013b). « L'éveil vert de la société chinoise ? », *Écologie & politique*, 2013/2, n° 47, pp. 27-37.
- Yang, J., Qiu, H., Huang, J., Rozelle, S. (2008). "Fighting Global Food Price Rises in the Developing World: The Response of China and its Effect on Domestic and World Markets", *Agricultural Economics*, novembre 2008, volume 39, Issue Supplement s1, pp. 453-464.

# Modernisation agricole chinoise, entre domination d'un modèle et émergence d'alternatives durables

Marie-Hélène Schwoob (Iddri)

PUBLICATIONS DE L'IDDRRI

- Apostolescu, M. (2014). Fin de la faim : comment assurer la transition agricole et alimentaire ? Iddri, *Working Papers* n°04/14.
- Brun, M, Treyer, S. (2014). The Committee on World Food Security: moving the reform forward. Iddri, *Policy Briefs* n°02/14.
- Shields, L. (2013). Feeding Hanoi's urbanisation: What policies to guide the transformation of the urban food system? Iddri, *Working Papers* n°06/13.
- Lumbroso, S, Gravey, V. (2013). International negotiations and debates: to what extent do they hinder or foster biodiversity integration into the CAP? Iddri, *Studies* n°02/13.
- Schwoob, M.-H. (2012). Sécurité alimentaire en Chine : quels arbitrages ? Quels acteurs ? Iddri, *Working Papers* n°22/12.
- Gravey, V. (2012). Moving away from business as usual in agriculture. Iddri, *Working Papers* n°10/12.

Publications disponibles en ligne sur : [www.iddri.org](http://www.iddri.org)



www.iddri.org

**I**nstitut de recherche sur les politiques, l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) a pour objectif d'élaborer et de partager des clés d'analyse et de compréhension des enjeux stratégiques du développement durable dans une perspective mondiale. Basé à Paris, l'Iddri accompagne les différents acteurs dans la réflexion sur la gouvernance mondiale des grands problèmes collectifs que sont la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité, la sécurité alimentaire ou l'urbanisation et participe aux travaux sur la redéfinition des trajectoires de développement.

L'Iddri porte une attention toute particulière au développement de réseaux et de partenariats avec les pays émergents et les pays les plus exposés aux risques, de façon à mieux appréhender et partager différentes visions du développement durable et de la gouvernance. Afin de mener à bien son action, l'Iddri s'insère dans un réseau de partenaires issus des secteurs privé, académique, associatif ou public, en France, en Europe et dans le monde.

Institut indépendant, l'Iddri mobilise les moyens et les compétences pour diffuser les idées et les recherches scientifiques les plus pertinentes en amont des négociations et des décisions.

Ses travaux sont structurés transversalement autour de cinq programmes thématiques : gouvernance, climat, biodiversité, fabrique urbaine et agriculture. L'Iddri publie trois collections propres : les *Working Papers* permettent de diffuser dans des délais brefs des textes sous la responsabilité de leurs auteurs ; les *Policy Briefs* font le point sur des questions scientifiques ou en discussion dans les forums internationaux et dressent un état des controverses ; enfin, les *Studies* s'attachent à approfondir une thématique. L'Iddri développe en outre des partenariats scientifiques et éditoriaux, notamment dans le cadre de la publication de *Regards sur la Terre*, fruit d'une collaboration avec l'Agence française de développement, The Energy and Resources Institute et Armand Colin.

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez [www.iddri.org](http://www.iddri.org)