

WORKING PAPER

N°22/12 DÉCEMBRE 2012 | AGRICULTURE

Sécurité alimentaire en Chine : quels arbitrages ? Quels acteurs ?

Marie-Hélène Schwoob (Iddri)

UNE AUTOSUFFISANCE IMPOSSIBLE

L'augmentation des pressions démographiques et environnementales sur les ressources naturelles du territoire chinois menacent sérieusement les volumes de production agricole. Afin de satisfaire la demande, le basculement de la balance commerciale agricole chinoise au début des années 2000 a fait du pays un importateur net de denrées alimentaires.

DES ENJEUX ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

À court terme, la Chine doit répondre aux évolutions de la demande interne tout en se protégeant des risques liés à une nouvelle flambée des prix à l'international. À long terme, elle doit développer un système de production durable, préservant les ressources, réduisant les écarts de revenus entre ruraux et urbains et répondant aux préoccupations des consommateurs. En même temps que la Chine assure le développement de sa production agricole dans la compétition internationale, elle doit aussi tenir compte des questions relatives au développement rural et urbain du pays, en termes de territoire mais également de cohésion de la société : les campagnes subissent un phénomène de désertion de paysans migrants vers les villes, tandis que l'urbanisation rapide, dans le même temps, révèle les besoins en infrastructures et les difficultés de recomposition de la société chinoise.

UNE TRANSITION DIFFICILE MAIS POSSIBLE

Les revendications et les capacités d'action élargies d'un ensemble éclaté d'acteurs politiques (provinces, municipalités, gouvernements locaux), économiques (entreprises) et sociaux (groupements de société civile, organisés ou *ad hoc*) redessinent aujourd'hui le processus de décision politique en Chine. Parallèlement, les contraintes internationales, en matière de volatilité des prix notamment, pèsent sur les arbitrages politiques et économiques possibles. Néanmoins, des marges de manœuvre existent pour conduire cette transition de modèle agricole et sociétal, qui articulent le développement de l'irrigation, de la recherche agronomique, notamment des biotechnologies, mais aussi de l'agriculture biologique, ainsi que la modernisation et l'industrialisation du secteur. Ce qui impose de s'interroger à nouveau sur la viabilité économique et environnementale des différentes trajectoires qui pourraient s'engager aujourd'hui.

Copyright © 2012 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. (2012), *Sécurité alimentaire en Chine : quels arbitrages ? Quels acteurs ?*, Working Papers n°22/12, Iddri, Paris, France, 26 p.

☆☆☆

Pour toute question sur cette publication, merci de contacter l'auteur :

Marie-Hélène Schwoob
mariehelene.schwoob@iddri.org

ISSN 2258-7071

Sécurité alimentaire en Chine : quels arbitrages ? Quels acteurs ?

Marie-Hélène Schwoob (Iddri)

INTRODUCTION	5
1. DES POLITIQUES CONTRAINTES PAR LA RARETÉ DES RESSOURCES	6
1.1. La Chine, modèle historique de développement rural et agricole	6
1.2. Des pressions environnementales qui s'intensifient : l'arbitrage impossible entre développement économique et préservation des ressources	8
1.3. Le phénomène d'urbanisation, catalyseur de la dégradation des ressources	10
2. L'ENJEU POLITIQUE ET SOCIAL DES CAMPAGNES CHINOISES	13
2.1. Le défi ne se réduit pas à la production : les enjeux de développement agricole persistent aussi	13
2.2. Difficultés et enjeux de l'accompagnement de l'exode rural	14
2.3. La mutation politique des campagnes chinoises	15
3. L'AUTRE VISAGE DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : LES CONSOMMATEURS HAUSSENT LE TON	16
3.1. L'inflation et le mécontentement urbain	16
3.2. Les scandales de sécurité sanitaire	18
4. LA CHINE ET LES ÉCHANGES AGRICOLES MONDIAUX	19
4.1. L'évolution de la demande pèse dans la balance agricole	19
4.2. Une dangereuse dépendance aux cours mondiaux	19
4.3. Dilemmes et arbitrages politiques à l'international	21
CONCLUSION	22
BIBLIOGRAPHIE	24

INTRODUCTION

Les crises alimentaires de 2006-2008 ont replacé l'agriculture au cœur des agendas politiques nationaux, régionaux et internationaux. Les pays en développement comme les pays développés tentent aujourd'hui de répondre à l'enjeu devenu stratégique de la sécurisation de leur approvisionnement alimentaire. Deux types d'évolution rendent cette question particulièrement épiqueuse : d'un côté, la transformation de la demande alimentaire, poussée par une croissance démographique et/ou par les évolutions des besoins et des habitudes de consommation des populations ; de l'autre, la raréfaction des ressources naturelles nécessaires à la production agricole, l'évolution du prix des énergies fossiles – et donc des transports – et la dépendance croissante aux intrants chimiques, qui grèvent l'offre et font monter les prix des produits alimentaires.

À elle seule, la Chine doit nourrir une population qui représentait encore, en 2011, presque 20 % de la population mondiale. Le pays est devenu un grand importateur de denrées agricoles au début des années 2000, et l'analyse du cas chinois constitue une bonne illustration de la complexité des questions qui peuvent se poser aujourd'hui aux pays émergents, et plus particulièrement aux « pays en mutation ». Pour ces derniers, l'alimentation représente encore une dépense importante des ménages (41 % des dépenses des ménages ruraux en 2010¹), alors que la contribution de l'agriculture dans le PIB est en constante diminution (15,1 % en 2000 ; 10,5 % en 2009²), et que les revenus d'une part encore significative de la population active restent liés à ce secteur³.

1. Données CCAP (Chinese Center for Agricultural Policies), 2012.

2. Données CCAP, 2012.

3. D'après les statistiques de la Banque mondiale, en 2008,

L'enjeu de la « mutation chinoise » s'annonce de taille. Constraint par une dégradation des ressources naturelles nécessaires à la production agricole (la surface de terres arables de qualité est en constante diminution depuis plusieurs années, tandis que la dégradation des sols et des ressources en eau continue de s'aggraver), le pays doit également faire face à des événements climatiques majeurs qui, régulièrement, infligent des pertes sérieuses aux récoltes. Parallèlement, la classe moyenne urbaine, toujours plus nombreuse, modifie ses habitudes alimentaires et transforme les particularités de la demande nationale. Il n'est plus question aujourd'hui de réussir à maintenir l'autosuffisance alimentaire, chère au gouvernement chinois, mais d'en assurer un taux minimum pour un pays qui ne peut se permettre, en raison de la taille de sa population et du volume de ses besoins de consommation, de dépendre du commerce international.

Le développement d'une agriculture moderne est devenu une priorité pour le gouvernement. Si depuis 1985⁴, les orientations politiques sont restées centrées sur les secteurs secondaire et tertiaire et les milieux urbains, piliers du développement économique, les retards de développement des campagnes sont devenus trop importants pour que

40 % de la population active dépendait de l'agriculture pour ses revenus. Ce pourcentage représente certainement une estimation haute de la réalité, car il ne comprend pas la population migrante « flottante », non enregistrée, qui dépend de revenus industriels sur des périodes de temps plus ou moins longues.

4. Date à laquelle le revenu des agriculteurs, après plusieurs années de croissance forte, a commencé à ralentir sa progression. Au début des années 1990, les taux de croissance reprendront, mais toujours à des niveaux moindres que ceux observés dans les villes (Xiaobo Lu, « The politics of peasant burden in reform China », *Journal of Peasant Studies*, volume 25, n° 1, 1997, pages 113-138).

le gouvernement puisse encore se permettre d'échapper à ces questions. Le 11^e plan quinquennal (2006-2010) a introduit en 2006 l'objectif national de « construction d'une campagne socialiste » (*jian shehuizhuyi xin nongcun*). Dans le dernier plan quinquennal (2011-2015), les milieux ruraux et l'agriculture sont au cœur des objectifs de développement macro-économique, qui pressent les dirigeants à « accélérer » la construction de ces nouvelles campagnes chinoises.

Face à l'évolution de la demande alimentaire qu'un secteur primaire à la traîne peine à satisfaire, la Chine n'a eu d'autre choix que d'augmenter le niveau des importations depuis le milieu des années 2000 – en partie pour reconstituer les stocks d'État. Les volumes importés par la Chine sont considérables : le pays est le troisième importateur de produits agricoles après l'Europe et les États-Unis⁵. Il importe notamment plus de la moitié du total des importations mondiales de graines de soja⁶. Ainsi, l'analyse des enjeux de la sécurité alimentaire en Chine n'est pas seulement nécessaire à la compréhension du contexte national, mais s'avère également cruciale pour l'impact que celui-ci aura sur les perspectives d'évolution des contextes régional et international.

L'objet de cet article est d'abord de poser la complexité des défis auxquels est confrontée la Chine aujourd'hui en matière de sécurité alimentaire. Une analyse de l'état de ses ressources naturelles et de leurs perspectives d'évolution permettra de comprendre le niveau de risque auquel doit faire face le pays. L'état des ressources sera mis en parallèle avec les modifications des traits de la demande alimentaire chinoise, qui impliquent une évolution des schémas de production agricole, dont nous verrons les chemins possibles. Dans un deuxième temps, nous tenterons de décrypter les enjeux politiques et sociaux du problème, qui ne se réduisent pas à la production agricole. Les choix politiques doivent en effet aussi permettre de répondre aux questions toujours présentes de développement des milieux ruraux, qui font de plus en plus entendre leur voix pour réclamer la réduction des inégalités entre les villes et les campagnes. En plus de cet enjeu affiché dans les plans gouvernementaux, les dirigeants politiques doivent également maîtriser les sources de mécontentement des populations urbaines, en contrôlant en particulier l'inflation du prix des produits alimentaires et les problèmes de sécurité sanitaire. La Chine devra

enfin considérer les données de ces enjeux comme désormais pleinement intégrées à la structure des marchés mondiaux et aux questions géopolitiques internationales. Face à la complexité de ces défis dont les solutions soulèvent encore d'autres questions et d'autres dilemmes, quels arbitrages politiques le gouvernement est-il en mesure de faire ? Quels choix politiques et économiques sont possibles, et à quels niveaux de décision ? Quels acteurs devront être pris en compte dans le processus de décision et quels jeux d'acteurs se dessinent aujourd'hui ?

1. DES POLITIQUES CONTRAINTEES PAR LA RARETÉ DES RESSOURCES

1.1. La Chine, modèle historique de développement rural et agricole

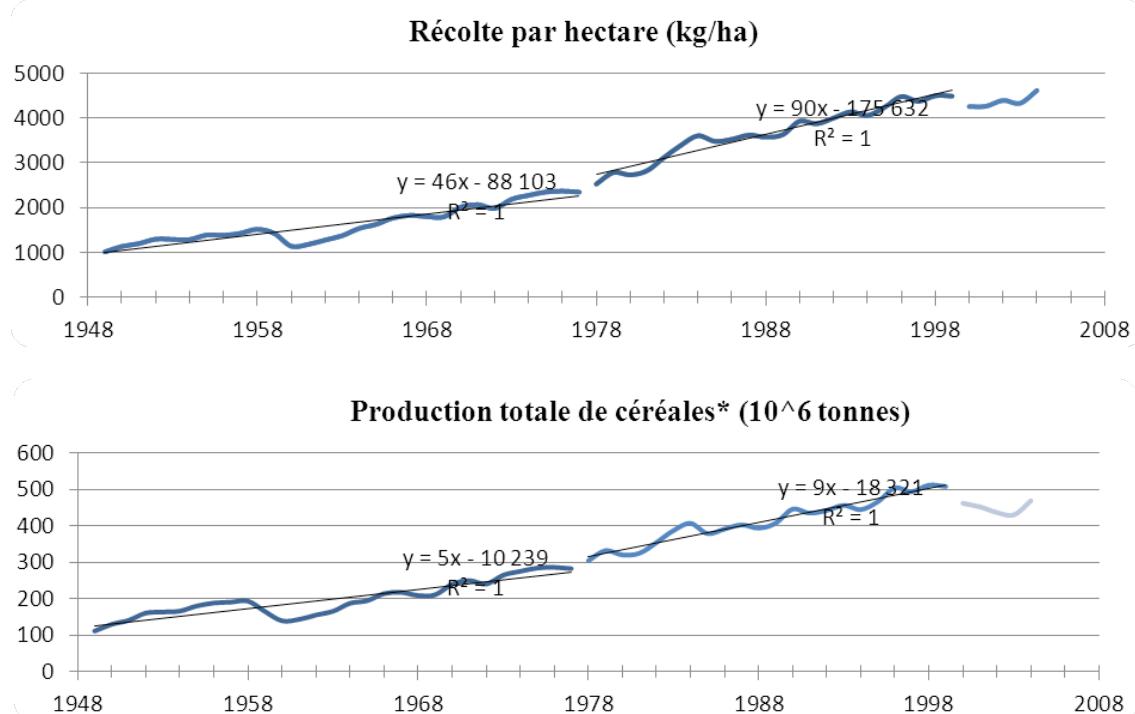
Le territoire chinois n'est pas aussi favorable à l'agriculture que ses dimensions colossales et les latitudes qu'il couvre auraient pu le faire penser. Outre le fait qu'une part considérable de sa géographie, particulièrement dans l'ouest du pays, se caractérise par des hauts plateaux montagneux ou des régions arides impropre à l'agriculture (les terres arables ne comptant que pour 11,8 % du territoire⁷), chaque année, depuis des siècles, sécheresses et inondations pèsent très durement sur les récoltes du pays. Les famines font partie intégrante de l'histoire millénaire de la Chine, et ont durablement gravé dans les mémoires le danger de la pénurie alimentaire. Il y a encore un demi-siècle, la Chine se sortait avec peine de la « grande famine » du Grand Bond en avant, qui causa la mort de plusieurs dizaines de millions de personnes entre 1958 et 1961.

En dépit de ces contraintes, la Chine a su se démarquer dans les années 1980 par un développement rural impressionnant par sa rapidité et son ampleur. Les réformes institutionnelles qui ont été conduites dans les campagnes à partir de 1978 ont été particulièrement efficaces, à la fois pour la production nationale et pour les revenus des familles rurales. L'arrivée au pouvoir de Deng Xiaoping a mis fin à la collectivisation de l'agriculture. Les contrats obligatoires entre les producteurs et l'État ont été rendus volontaires et les marchés agricoles libéralisés. Mais c'est surtout l'adoption du système de responsabilité des ménages, en 1978, qui a été déterminante pour les populations rurales.

5. Union Européenne (27) : 557 milliard milliards de dollars (2010) ; États-Unis : 116 milliard milliards de dollars (2010) ; Chine : 108 milliard milliards de dollars (2010) (données Organisation mondiale du commerce).

6. 60 % en 2010 (donnée USDA).

7. Statistique Banque mondiale, 2009.

Figure 1. Production totale et récolte par hectare en Chine, évolution 1948-2004

* Blé, riz, maïs, grains et tubercules

Source : Hendrik J. Bruins, Fengxian Bu, Food security in China and contingency planning: the significance of grain reserves, *Journal of contingencies and crisis management*, volume 14, n° 3, sept. 2006⁸

Avec cette réforme, les terres agricoles, détenues par les collectivités villageoises, ont été louées aux familles d'agriculteurs en parcelles d'un peu moins d'un demi-hectare. La différence fondamentale entre ce système de fonctionnement et les communes populaires maoïstes tient au fait que les revenus de la terre revenaient désormais pleinement aux familles qui la cultivaient, et non plus aux communes populaires qui rémunéraient en leur temps les ouvriers agricoles en « points-travail ». Cette réforme fondamentale a incité les familles, désormais libres dans leurs choix de production, à rechercher la productivité au moindre coût, à se tourner vers de nouvelles filières de production économiquement plus avantageuses, à entretenir leurs terres et à chercher à augmenter leurs rendements. Si cette transformation du système foncier rural a essentiellement été menée dans le but d'augmenter la production agricole – et la production a effectivement augmenté de manière significative –, l'adoption du système de responsabilité des ménages a également contribué à améliorer la productivité par hectare (de 2 527 kg/ha en moyenne en 1978 à 3 608 kg/ha en 1984⁸ pour les récoltes de céréales) et le niveau

des revenus moyens de la Chine agricole (taux de croissance annuels de 15,6 % entre 1978 et 1985⁹).

D'autres réformes institutionnelles ont été conduites dans les années 1980. La création d'entreprises industrielles en milieu rural a été largement encouragée afin de diversifier les revenus des populations locales. Le système d'évaluation des cadres, plaçant les objectifs de croissance économique des régions administratives au premier rang des critères de jugement, les a encouragé à se préoccuper activement du développement de l'entrepreneuriat en milieu rural. La croissance des entreprises dirigées plus ou moins directement par les villages et les municipalités a été spectaculaire dans les années 1980 et 1990. Entre mesures fiscales avantageuses, accès facilité aux prêts des banques (administrées par l'État) et allocations de terrains bien situés, le choix des outils permettant aux gouvernements locaux d'encourager le développement des entreprises était large, et le paysage

of grain reserves", *Journal of contingencies and crisis management*, volume 14, n° 3, sept. 2006.

9. Xiaoyun, L., W. Dongmei, J. Leshan and Z. Ting (2006) *Impacts of China's agricultural policies on payment for watershed services*. College of Humanities and Development, China Agricultural University and International Institute for Environment and Development, London, UK.

8. Hendrik J. Bruins, Fengxian Bu, "Food security in China and contingency planning: the significance

s'est reconstitué autour des zones industrielles rurales, particulièrement dans les régions de l'est.

En outre, les investissements du gouvernement ont augmenté significativement en milieu rural. Les fonds ont été alloués à des projets de développement, principalement dans les secteurs de l'éducation (48 milliards de yuans à la fin des années 1990¹⁰ contre 10 milliards en 1978), de l'électricité et des infrastructures de communication et des transports. Les budgets alloués aux projets de développement de l'irrigation ont également connu une très forte croissance (43 milliards de yuans à la fin des années 1990 contre 10 milliards en 1978¹¹), ce qui a eu un impact considérable sur les récoltes. Aujourd'hui, 75 % de la production céréalière sont cultivés sur des sols irrigués¹². Enfin, des fonds ont également été alloués à la mise en place de subventions ciblées et de mécanismes de stabilisation des prix sur les engrains et les pesticides. Sur la totalité des céréales récoltées entre 1986 et 1990, 35 % l'ont été du fait de l'utilisation d'engrais chimiques, qui constituent toujours aujourd'hui le pilier principal de la production de céréales¹³.

La combinaison des réformes institutionnelles et des programmes d'investissement public a contribué, à l'aube du XXI^e siècle, à réduire de manière significative la pauvreté en milieu rural, au point que la Chine a longtemps fait figure de modèle pour la réduction de la pauvreté¹⁴. De manière concomitante, la production agricole a connu une progression tout à fait significative, qui a permis de satisfaire les besoins croissants de la population et d'éloigner le spectre de la pénurie alimentaire.

1.2. Des pressions environnementales qui s'intensifient : l'arbitrage impossible entre développement économique et préservation des ressources

Mais le modèle productiviste agricole chinois, fortement contraint par une dégradation majeure des ressources (déjà rares) nécessaires à la production, semble en passe d'atteindre ses limites.

Avec seulement 7 % du total des terres arables mondiales, la Chine doit nourrir presque 20 % de la population mondiale. La rareté de la terre est une donnée fondamentale de l'espace chinois. Par ailleurs, le pays est doté de ressources hydriques relativement modestes¹⁵, réparties de manière très inégale sur un territoire dont le nord est marqué par des sécheresses récurrentes, tandis que le sud subit des inondations à répétition.

La voie de développement accélérée, amorcée par Deng Xiaoping en 1978, a entraîné une transformation radicale de l'économie. Mais les résultats spectaculaires qui ont été obtenus par la suite ont aussi eu des conséquences dramatiques sur l'environnement, largement décrits dans de nombreux rapports¹⁶.

La disparition du couvert végétal, les détournements importants de cours d'eau, l'exploitation excessive des ressources hydriques et les variations de température liées au changement climatique sont à l'origine chaque année de l'érosion et de la désertification de surfaces considérables. Ainsi, dix-huit provinces sont menacées de désertification rapide¹⁷. Deux vastes programmes, lancés au niveau national au début des années 2000, tentent d'enrayer le phénomène d'érosion : le programme de conservation des forêts (mesures de reboisements et quotas limitant l'exploitation industrielle du bois) et le programme de conversion des terres agricoles en espaces forestiers, qui subventionne notamment les conversions des cultures sur pentes particulièrement sujettes à l'érosion.

10. Shenggen Fan, Linxiu Zhang, Xiaobo Zhang, "Reforms, Investment, and Poverty in Rural China", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 52, n° 2 (January 2004), pp. 395-421.

11. *Ibid.*

12. Hendrik J. Bruins, Fengxian Bu, "Food security in China and contingency planning: the significance of grain reserves", *Journal of contingencies and crisis management*, volume 14, n° 3, sept. 2006.

13. Fusuo Zhang, Weifeng Zhang, Wenqi Ma, *The Chemical Fertilizer Industry in China: A Review and its Outlook*, International Fertilizer Industry Association, 2009.

14. Voir notamment le rapport 2010 sur le développement du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), qui fait figurer la Chine parmi les « dix pays les plus performants » pour le développement humain.

15. Malgré des ressources en eau renouvelables qui placent le pays à la 6ème place mondiale, la disponibilité par habitant n'atteignait en 2009 que 2 079 m³/an, soit le tiers de la moyenne mondiale (6 225 m³/an). La disponibilité d'eau par habitant pourrait tomber à 1 890 m³/an en 2033 (Karen Frenken, *Irrigation in Southern and Eastern Asia in figures*, AQUASTAT Survey, FAO Land and Water Division, 2011).

16. Voir en particulier le rapport 2007 de la Banque mondiale : « Le coût de la pollution en Chine ». http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPENVIRONMENT/Resources/China_Cost_of_Pollution.pdf

17. Laurence Tubiana et Xin Wang, « La Chine au milieu du monde », *Agir*, n° 46, mai 2011.

La consommation moyenne d'eau par habitant – le tiers de la moyenne mondiale en 2009 (voir note 17) – cache d'importantes disparités régionales. Les zones arides et semi-arides du nord souffrent d'un stress hydrique inquiétant. Lors des périodes les plus sèches, les personnes directement touchées par les pénuries d'eau potable se comptent par centaines de milliers dans certaines régions. Les zones du sud-est se caractérisent quant à elles par des périodes de mousson qui concentrent pendant quelques mois les trois quarts des précipitations annuelles. Dans ces régions, les pluies de la saison humide se font de plus en plus intenses, provoquant des inondations qui ne parviennent pas à compenser le phénomène accru d'évaporation le reste de l'année. La fonte des glaciers des plateaux himalayens, qui alimentent l'épine dorsale fluviale de la Chine (fleuve jaune et fleuve du Yangzi), provoque des crues subites qui sont suivies de périodes de sécheresse inquiétantes. Le ministère des Ressources hydrauliques a récemment estimé que 50 milliards de mètres cubes d'eau manquaient annuellement pour satisfaire correctement les besoins du pays¹⁸. La dégradation des terres et l'assèchement des ressources hydriques sont aggravés par les problèmes de pollution des sols, des nappes phréatiques, des lacs et des cours d'eau, causés par les problèmes de traitement des déchets urbains (seulement 56 % de ces déchets étaient traités en 2009¹⁹), la pratique d'une agriculture intensive et les infractions des entreprises rurales en matière de rejets industriels. En 2004, plus des deux tiers des sept principaux fleuves chinois sont devenus impropre à la consommation humaine (même après traitement), et le tiers s'avère complètement inutilisable, y compris par les activités industrielles ou agricoles²⁰. Si l'encouragement de l'installation d'entreprises industrielles dans les campagnes chinoises a permis de contribuer significativement au développement rural, la pollution des sols qui en a résulté a diminué de manière considérable leur productivité, sans compter qu'elle a également été à l'origine d'une augmentation conséquente des risques en matière de sécurité sanitaire. De nombreux cas de produits cultivés sur des terres polluées²¹

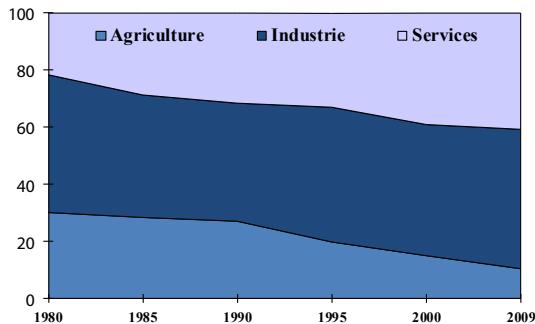
18. Sont notamment inclus dans les besoins de consommation : la consommation humaine et les volumes nécessaires à l'irrigation. *China News*, 3 mai 2012.

19. Jian Xie et al., *Addressing China's Water Scarcity-Recommendations for Selected Water Resource Management Issues*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Banque mondiale, 2009.

20. *Ibid.*

21. 20 millions d'hectares, soit 1/6 des terres arables, seraient polluées par des métaux lourds selon l'Académie nationale d'ingénierie (*China News*, 12 octobre 2011).

Figure 2. Part des différents secteurs dans le PIB chinois



Source : Jikun Huang, Scott Rozelle, *Développement agricole et nutrition : politiques à l'origine du succès chinois*, Programme alimentaire mondial, Document hors série n°19, novembre 2009.

ou irriguées par une eau souillée sont régulièrement diffusés par les médias, alimentant les peurs d'intoxication alimentaire de la population. Le scandale du riz au cadmium, traité en février 2011 par le journal *Xinshiji* (10 % du riz vendu en Chine contiendrait des taux excessifs de cadmium), ne constitue qu'un des nombreux exemples des effets de l'industrialisation rurale accélérée sur la production agricole.

Des mesures de plus en plus restrictives sont mises en place pour tenter de pallier les conséquences des années d'encouragement de l'installation d'usines en milieu rural. Des mesures de traitement des eaux usées et des déchets sont aujourd'hui imposées aux sites industriels. Mais le ministère de la Protection de l'environnement (anciennement Agence de protection de l'environnement, qui ne fut élevée au statut de ministère qu'en 2008) manque encore de pouvoir politique face aux autres entités administratives. De même, au niveau local, les agences de protection de l'environnement manquent de moyens humains et financiers pour faire respecter les mesures nationales pourtant fortes, et ne sont toujours pas complètement indépendantes des gouvernements locaux, contraints, de leur côté, de répondre à des objectifs prioritaires de croissance économique.

Face à l'impossibilité de choisir entre, d'une part, laisser libre cours à la dégradation accélérée de l'environnement et, d'autre part, répondre aux impératifs de croissance, le gouvernement a été incité à partager, voire à déléguer, la protection de l'environnement à des organisations distinctes du pouvoir. Inexistantes avant 1994²², les organisations de protection de l'environnement se comptent aujourd'hui par milliers en Chine.

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

Contrairement aux organisations liées aux problématiques ethniques ou religieuses, les associations de protection environnementales font figure d'organisations « apolitiques », moins susceptibles de constituer une menace de contre-pouvoir pour le gouvernement. Bien qu'il soit difficile d'éradiquer totalement la dimension politique de leurs revendications, les organisations environnementales sont capables de s'imposer une autocensure qui dépolitise en partie les actions environnementales²³. La nature non conflictuelle des activités conduites par les ONG, plus que leur nature apolitique, justifie la marge de manœuvre laissée aux organisations par le gouvernement chinois, qui considère leurs activités comme non menaçantes pour son propre pouvoir, mais également comme un prolongement des services publics venant combler leurs imperfections. Des règles strictes encadrent la création et l'activité des ONG. Le parrainage par une organisation déjà existante est nécessaire pour l'enregistrement. Par ailleurs, la réglementation interdit à une ONG d'exercer dans une aire administrative où la même activité est déjà conduite par une autre organisation. Enfin, les liens économiques et humains entre ONG et gouvernement²⁴ créent un rapprochement qui réduit encore l'autonomie des organisations. Loin de ressembler aux organisations non gouvernementales telles qu'elles sont généralement comprises dans les sociétés occidentales²⁵, les ONG environnementales chinoises forment plutôt un réseau de conseil et d'appui aux politiques environnementales gouvernementales.

Néanmoins, les ONG jouent un rôle important dans la protection de l'environnement, notamment par le biais de l'information des populations. Les activités conduites ne peuvent cependant suffire à ralentir l'impact de l'industrie rurale sur les ressources essentielles à la production agricole.

Par ailleurs, l'agriculture est également très souvent désignée comme responsable de la dégradation des terres et surtout des ressources en eau, vitales pour une consommation urbaine qui ne cesse de croître. La chute du potentiel cultivable du fait de la diminution des surfaces arables disponibles et l'augmentation des besoins de consommation appellent à une augmentation des rendements agricoles. Depuis le début des années 1980, la recherche agronomique et les subventions du

secteur des engrains et des pesticides ont permis à la Chine d'augmenter significativement la productivité de l'agriculture. Mais à quel prix ? Les données du Bureau national des statistiques ont indiqué que, en 2009, la production et la consommation annuelle d'engrais chimiques avaient atteint 50 millions de tonnes, soit le plus haut niveau mondial²⁶. Les produits utilisés, fortement subventionnés, polluent les nappes phréatiques qui alimentent les réservoirs urbains, provoquant ainsi la colère des citadins, qui jugent l'agriculture responsable de la dégradation des ressources en eau.

1.3. Le phénomène d'urbanisation, catalyseur de la dégradation des ressources

Si les conséquences de l'industrialisation accélérée sur les ressources naturelles ont été largement dénoncées par les études nationales et internationales, l'urbanisation influence également très fortement la définition des facteurs nécessaires à la production agricole. En novembre 2010, le sixième recensement national révélait que le taux d'urbanisation avait d'ores et déjà atteint les estimations initialement prévues pour 2020²⁷. En 2011, pour la première fois, la population urbaine a dépassé en nombre la population rurale. Le problème ne réside pas tant dans le pourcentage de la population vivant dans les villes – encore bien moindre que celui que l'on observe dans nombre de pays occidentaux – mais bien dans la vitesse et l'échelle auxquelles l'urbanisation progresse. Si le pourcentage de la population vivant en milieu urbain atteint effectivement les 75 % en 2050 comme le prévoient les analyses, la Chine aura connu, en à peine plus de cinquante ans, une évolution qu'un pays comme la France aura suivi en plus d'un siècle.

L'augmentation rapide de la population vivant dans les villes est d'abord à l'origine d'une expansion du territoire urbain qui vient « grignoter » les terres arables de qualité situées en périphérie. La diminution de ces terres de qualité est constante depuis 1979, au point d'alerter les autorités centrales, conscientes de l'importance vitale de conserver une surface minimale nécessaire à la production agricole pour la sécurité alimentaire du pays. En mars 2008, lors du 11^e congrès du

23. Peter Ho, "Embedded Activism and Political Change in a Semi Authoritarian Context", *China Information*, 2007.

24. Les « liens humains » évoqués ici comprennent non seulement les liens relationnels entre gouvernement et organisations, mais aussi l'affectation de ressources humaines gouvernementales à la tête de certaines organisations.

25. Issues par exemple des mouvements combatis nés dans la société est-européenne.

26. Fusuo Zhang, Weifeng Zhang, Wenqi Ma, et al., *The Chemical Fertilizer Industry in China. A Review and its Outlook*, Paris, France, mai 2009.

27. La différence entre zones rurales et zones urbaines en Chine est administrative (le territoire étant quadrillé en entités administratives hiérarchiques) et s'établit principalement sur la base de la densité de population.

peuple, Yun Xiaosu, alors vice-ministre du Terroire et des Ressources, a évoqué l'instauration d'une « ligne rouge » de 1,8 milliard de mus²⁸. Les terres ainsi délimitées devaient désormais être exclusivement exploitées par l'agriculture, la conversion en terrains non agricoles devant faire l'objet de demandes d'autorisations auprès d'entités administratives multiples.

Mais l'avantage lucratif de la vente des terres, dont le prix ne cesse d'augmenter, est incomparablement supérieur aux revenus tirés de la location de ces terrains aux agriculteurs. Les cas de réquisition des terres agricoles par les gouvernements locaux pour les revendre à des promoteurs immobiliers ou à des entrepreneurs sont courants. La vente des terres fournit aux gouvernements locaux une partie parfois très significative de leurs revenus²⁹ et permet d'attirer les investissements pour répondre aux objectifs fixés en matière de croissance économique.

Enfin, la rapidité à laquelle progresse l'urbanisation place les gouvernements locaux face à l'urgence de répondre rapidement aux besoins des nouveaux habitants urbains en matière de logements et d'infrastructures. Les choix politiques qui résultent de cette situation s'orientent vers une satisfaction de la demande urbaine dans une perspective bien souvent court-termiste, au détriment de l'agriculture qui répond finalement peu aux objectifs de croissance économique, déterminants dans le système d'évaluation national des cadres dirigeants.

L'ensemble de ces facteurs encourage la corruption, et les utilisations et les conversions illégales de terres arables sont en constante progression³⁰. Les autorités centrales punissent de plus en plus sévèrement les réquisitions illégales de terres, qui sont un sujet important de protestation sociale, et un véritable bras de fer s'est engagé entre le gouvernement central et certains gouvernements locaux. La conservation de la « ligne rouge » constituera dans les années à venir un véritable défi pour les autorités chinoises.

L'urbanisation pose également de sérieux problèmes d'arbitrage pour l'utilisation des ressources en eau. Selon certaines estimations, sans politique efficace d'adaptation au contexte de raréfaction des ressources et d'augmentation de la demande urbaine, les récoltes de céréales pourraient chuter drastiquement³¹. Les populations urbaines ont une

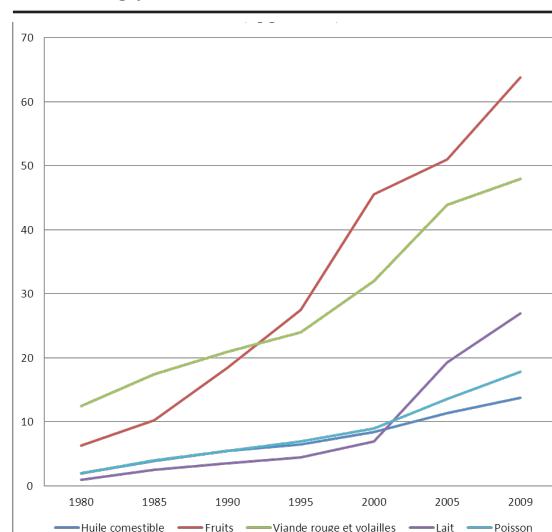
28. 120 millions d'hectares.

29. 39 % du revenu total de la municipalité de Chengdu en 2005, voir : *Preparing for China's Urban Million*, MGI, février 2009.

30. *China News*, 25 octobre 2011.

31. Xiong Wei, Conway Declan, Lin Erda, Xu Yinlong, Ju

Figure 3. Consommation alimentaire moyenne par habitant (kg/personne)



Source : Jun Yang, Jikun Huang (CCAP), *Food Security and Trade in China: Challenges and Strategies in Future*, Présentation Cearat Embrapa, avril 2012.

consommation d'eau moyenne qui dépasse de loin celle des populations vivant en milieu rural, accentuant d'autant la raréfaction des ressources et l'urgence des choix à faire et des mesures à prendre. L'arbitrage se fait aujourd'hui de manière préférentielle en faveur d'une utilisation urbaine de l'eau – le programme de canal sud-nord vise essentiellement à satisfaire cet objectif. Des programmes de reconversion des terres vers des cultures moins consommatoires sont proposés aux agriculteurs, particulièrement dans les régions qui alimentent en amont les réservoirs des villes. Un article du journal *Huanqiu*³² dénonce la paupérisation des agriculteurs dans une région du nord de Pékin, à la suite de ces programmes de compensation. Dans le but de garantir la stabilité des volumes d'eau du réservoir de Miyun (le plus grand réservoir d'approvisionnement de la capitale), des politiques d'incitation à la reconversion des cultures (du riz vers le maïs) ont été conduites dans la province du Hebei. L'auteur de l'article dénonce l'insuffisance des politiques de compensation et l'incertitude quant à la pérennité de ces dernières.

Une dernière conséquence de l'urbanisation des populations, et non des moindres, est le changement des habitudes alimentaires qui en résulte. Cette transformation s'observe tant au niveau des produits consommés que des modes

Hui, Jiang Jinhe, Holman Ian, Li Yan, « Future cereal production in China: The interaction of climate change, water availability and socio-economic scenarios », *Global Environmental Change*, n° 19, 2009.

32. *Huanqiu*, 24 octobre 2011.

de consommation : la classe moyenne urbaine chinoise consomme plus de viandes³³, de fruits et de légumes, d'huile de friture, et mange plus souvent en dehors de l'espace du foyer.

Ainsi, on arrive à une situation dans laquelle, d'un côté, l'évolution des habitudes alimentaires nécessite une restructuration des modes de production qui, traditionnellement orientés vers la production intensive de céréales, doivent aujourd'hui évoluer vers l'élevage, les produits maraîchers et les oléagineux, afin de satisfaire aux objectifs d'autosuffisance du gouvernement³⁴ et, de l'autre, la raréfaction et la dégradation des ressources naturelles réduisent considérablement la marge de manœuvre nécessaire pour conduire la transition agricole.

Dans de telles conditions, la seule option laissée au gouvernement chinois est d'augmenter les niveaux de production. Tout l'enjeu réside finalement dans l'équation qui consisterait à intensifier une agriculture menacée par la raréfaction des facteurs de production (eau et terres arables principalement), tout en réduisant fortement son impact sur l'environnement. Des discussions sont actuellement en cours pour supprimer les subventions aux produits fertilisants. La Chine fonde aujourd'hui ses espoirs sur la recherche agronomique qui, profitant d'investissements significatifs de la part du gouvernement, s'est rapidement développée lors des dernières décennies³⁵. Les perspectives de rendement d'une variété de riz hybride développée par la Chine ont récemment réveillé tous les espoirs d'autosuffisance : alors que les rendements potentiels des variétés de riz modernes, dans des conditions de culture adéquates, sont de l'ordre de 10 à 11 tonnes par hectare, la nouvelle variété développée dans la province du Hunan, avec des rendements de presque 14 tonnes par hectare, a fait la une de la presse chinoise en septembre dernier³⁶.

Des marges de manœuvre existent également du côté de l'irrigation, dont le développement pourrait améliorer les rendements agricoles dans certaines régions sèches du nord de la Chine. Mais l'inégalité de la répartition des ressources hydriques et surtout l'échelle du territoire chinois posent des défis techniques et de financement des

infrastructures considérables – en témoignent les difficultés rencontrées par le projet de canal sud-nord lancé par le gouvernement en 2002.

Les régions du nord de la Chine sont par ailleurs en demande de cultures OGM, dont le développement est contraint par des problèmes de propriété intellectuelle. Dans l'optique de libéraliser à terme le commerce international de produits transgéniques dans le cadre légal de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le gouvernement chinois a récemment décidé de resserrer le contrôle de ses équipes scientifiques. Le dernier plan quinquennal met l'accent sur le développement d'une industrie semencière de pointe permettant de développer des « droits de propriété intellectuelle indépendants » sur des nouvelles variétés – notamment en encourageant la formation de *joint ventures* avec des laboratoires étrangers. En parallèle, des efforts importants sont conduits pour élaborer un cadre juridique qui permettra de défendre les droits de propriété intellectuelle de la Chine face à de potentielles attaques et oppositions politiques. Mais l'établissement d'un système compatible avec le cadre juridique international et le développement d'une recherche nationale de pointe sur le sujet se heurtent à des délais incompressibles, qui font que l'utilisation à grande échelle d'OGM chinois sur le territoire ne verra probablement pas le jour avant plusieurs années³⁷.

Un dernier levier pour accroître les niveaux de production pourrait se trouver dans l'instauration de coopératives agricoles, qui font aujourd'hui cruellement défaut au système de production chinois. Le regroupement des parcelles pourrait justifier le recours à la mécanisation de l'agriculture – encore relativement peu développée du fait de la main d'œuvre abondante et du faible nombre d'hectares alloués à chaque famille³⁸ –, tandis que l'achat de matériel serait de son côté favorisé par le regroupement des fonds. La création de coopératives pourrait par ailleurs permettre d'améliorer significativement l'organisation de la vente des produits agricoles, aujourd'hui handicapée par les faibles volumes de production proposés aux acheteurs. Mais dans l'esprit des gouvernements locaux, le risque de glissement du rôle des coopératives agricoles vers des groupes politiques portant des revendications n'est pas nul. Ces dernières

33. La consommation de viande de porc et la consommation de lait connaissent les progressions les plus marquées, mais les consommations de volailles et d'œufs connaissent également des augmentations sensibles.

34. Bien que les objectifs d'autosuffisance affichés concernent aujourd'hui uniquement les céréales.

35. Fan, Shenggen, Zhang, Linxiu, Zhang, Xiaobo, *Reforms, Investment, and Poverty in Rural China, in Economic Development and Cultural Change*, vol. 52, n° 2 (January 2004), pp. 395-421.

36. *Xinhua*, 19 septembre 2011.

37. Les cultures OGM destinées à la commercialisation de produits d'alimentation sont aujourd'hui interdites en Chine. Entretien de recherche, Pékin, juin 2012.

38. Le niveau intégré de mécanisation en Chine a dépassé les 50 % en 2010 (He Zaihua, Duan Jiaxuan, Xie Jiachen, Ma Xiaobo, *Rapport d'analyse et de prévision sur l'investissement dans la mécanisation agricole chinoise 2012-2016* (2012-2016年中国农业机械行业投资分析及前景预测报告), août 2012.

années, les milieux ruraux ont été particulièrement agités par la montée de protestations des habitants – en particulier des familles paysannes détentrices de terres agricoles, qui ont joué un rôle déterminant dans les évènements de Wukan³⁹. Par ailleurs, les agriculteurs manquent de formation économique et ont hérité d'une vision essentiellement productiviste des communes populaires (par opposition à l'approche commerciale des coopératives occidentales). Si certains projets de coopératives sont expérimentés à l'heure actuelle – particulièrement dans les provinces très productives du nord de la Chine – cette évolution en reste, encore aujourd'hui, au stade de l'expérimentation.

Tableau 1. Options pour l'augmentation de la production agricole chinoise

Levier	Marges	Obstacles
Terres arables (quantité)	Non	Urbanisation, désertification
Terres arables (qualité)	Non	Urbanisation, désertification, pratique d'une agriculture non durable et surexploitation
Pesticides, fertilisants (quantités à l'hectare)	Non	Politiques de subventions
Pesticides, fertilisants (procédés d'utilisation)	Faibles	Manque de formation des agriculteurs
Mécanisation	Bonnes	Petite taille des exploitations, relief, manque de financement, peu de mutualisation des ressources
Irrigation	Bonnes	Investissements, technologies, inégalité de répartition des ressources
Rationalisation économique intégrée	Bonnes	Manque de promotion locale des coopératives, manque de formation
Science et technologies (OGM et sélection génétique)	Bonnes	Manque d'expertise, problèmes de propriété intellectuelle

39. En 2009 et 2010, les villageois de Wukan (Guangdong) ont présenté à plusieurs reprises des pétitions aux autorités pour dénoncer les situations d'entente entre le gouvernement local et les cadres du village pour la vente de terres agricoles à des promoteurs. En septembre 2011, révoltés par la situation et l'immobilité des autorités, plusieurs centaines de villageois ont manifesté devant des bâtiments officiels et industriels. A la suite de plusieurs rebondissements dans les processus de négociation qui ont duré plusieurs mois, les autorités et les représentants des protestataires sont finalement arrivés à un accord pacifique.

2. L'ENJEU POLITIQUE ET SOCIAL DES CAMPAGNES CHINOISES

2.1. Le défi ne se réduit pas à la production : les enjeux de développement agricole persistent aussi

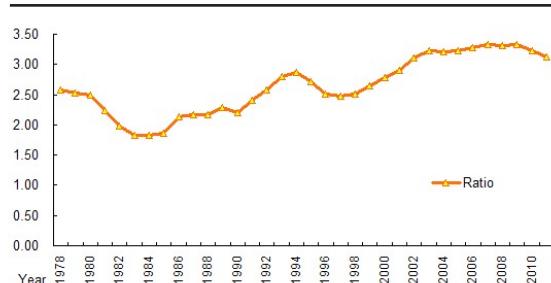
Résoudre la question agricole en Chine ne consiste pas uniquement à protéger les ressources naturelles nécessaires à la production : il s'agit aussi de répondre aux problèmes auxquels font face les ruraux qui constituent encore la moitié de la population chinoise. Depuis une dizaine d'années, cette question est analysée sous l'angle du *san nong* (« les trois aspects de la ruralité »). Dans la langue chinoise, *nong* explicite le concept d'agriculture, mais aussi de ruralité au sens large. Ainsi, *nongming* désigne les « paysans » ou les « fermiers », *nongye* signifie « agriculture », et *nongcun* fait référence à la « campagne ». Le *san nong* se donne pour objectif de résoudre trois problèmes ruraux :

- développer l'agriculture, en modernisant et en industrialisant le secteur, tant au niveau des filières de production que des systèmes de distribution, notamment au travers de l'amélioration des techniques de marketing et du renforcement du contrôle des marchés en particulier – sur lesquels les prix pratiqués le sont bien souvent au désavantage des producteurs ;
- construire un nouvel espace rural, c'est-à-dire réduire les écarts entre les villes et les campagnes en matière de développement économique et d'infrastructures ;
- améliorer les conditions de vie des ruraux, en réduisant les écarts de revenu avec les urbains, mais aussi les écarts en matière d'accès à l'éducation, de droits et de sécurité sociale.

Derrière le concept de *san nong*, l'idée est d'exhorter les dirigeants à adopter une approche globale des problématiques rurales. La convergence des trois objectifs n'est en effet pas évidente à première vue. A titre d'exemple, la modernisation de l'agriculture prêche en faveur d'une mécanisation massive, ce qui pourrait agir au détriment de l'emploi dans les zones rurales.

Quant à l'objectif d'améliorer les conditions de vie de ses habitants ruraux, s'il a toujours été important aux yeux des dirigeants politiques, il l'est plus que jamais aujourd'hui, car l'augmentation des écarts entre les villes et les campagnes crée un véritable « double système » (*chengxiang eryuan jiegou*), qui soulève les protestations des milieux ruraux qui se sentent laissés à la marge du progrès économique du pays.

Figure 4. Écarts de revenus entre les résidents ruraux et les urbains.



Source : Bureau national des statistiques.

À la source de ce double système se trouve le *hukou*, ou livret d'enregistrement de résidence. Mis en place par le gouvernement au début des années 1950 afin de contrôler les flux migratoires, le système a été assoupli depuis et n'entrave plus directement la mobilité des populations. Néanmoins, l'emploi, l'achat d'un logement ou encore la scolarisation des enfants sont encore conditionnés à la détention d'un *hukou* urbain dans la plupart des villes chinoises, créant ainsi un véritable double système qui place les paysans migrants, détenteurs d'un *hukou* agricole, dans des conditions de vie très inégalitaires en milieu urbain. Très controversé, ce système a été assoupli dans de nombreuses villes chinoises. Il reste encore cependant un outil de contrôle des populations particulièrement efficace pour le gouvernement.

2.2. Difficultés et enjeux de l'accompagnement de l'exode rural

Si depuis quelques années « les paysans », qui ne contribuent finalement que bien peu au PIB, sont au cœur des débats politiques, c'est d'abord parce l'enjeu de l'accompagnement de leur migration vers les villes⁴⁰ est déterminant pour le gouvernement chinois.

L'urbanisation accélérée augmente la demande et ainsi le risque d'insécurité alimentaire. Freiner l'exode rural, en réduisant les écarts entre

40. 10 à 20 millions de migrants ruraux par an d'ici à 2020 selon les estimations (voir Zhan Shaohua, *Rural labour migration in China: Challenges for policies*, Unesco, 2005 ; Jonathan Woetzel et al., *Preparing for China's urban billion*, Mac Kinsey Global Institute, mars 2009). La population « flottante » est quant à elle estimée à 145 millions de migrants ruraux (Xiaochu Hu, *China's 'New Generation' Rural-Urban Migrants: Migration Motivation and Migration Patterns*, George Mason University, School of Public Policy, janvier, 2012).

les conditions de vie rurale et urbaine qui sont à l'origine des migrations, pourrait faire gagner un temps précieux aux dirigeants politiques pour accompagner cette transition. Par ailleurs, l'exode rural vide les campagnes, et la main-d'œuvre agricole disponible se réduit de jour en jour. Précisons également que non seulement la population rurale diminue en proportion de la totalité des bouches à nourrir, mais qu'elle vieillit également, ce qui diminue encore la productivité des exploitations restées en activité. Le pourcentage de la population agricole active en Chine dépasse encore de loin celui des pays développés qui restent, malgré un taux d'urbanisation parfois très important, de grands pays exportateurs. Mais la surface moyenne d'une exploitation agricole est d'un demi-hectare en Chine, contre 55 hectares pour la France⁴¹. Si 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), en réalité, celles-ci louent les terrains aux collectivités locales pour une durée de trente années. La sous-location de la terre par les migrants partant à la recherche de meilleures conditions de vie en ville est loin d'être optimale. En effet, en l'absence de sécurité sociale, de pension de retraite ou de protection en cas de licenciement, la terre fait office de véritable police d'assurance pour les habitants des milieux ruraux qui, en raison du système de *hukou*, ne peuvent profiter en ville des mêmes droits que les résidents urbains, et ne peuvent s'y établir durablement. Les « paysans migrants », lorsqu'ils ne laissent pas le soin de l'entretien de la terre à leur famille restée sur place, réduisent ainsi souvent la durée des baux de location à des périodes minimales qui n'incitent pas les « locataires » à investir dans du matériel ou des méthodes permettant d'exploiter des surfaces contigües, qu'ils ne sont pas assurés d'avoir à entretenir l'année suivante. Dans le pire des cas, la population de villages entiers choisit de se déplacer, et la terre est laissée à l'abandon dans la région. Une étude récente de l'Institut de géographie et des ressources naturelles de l'Académie des sciences donne des chiffres alarmants sur ce phénomène de désertion : selon Liu Yansui, auteur du rapport, de un quart à un tiers des terres situées dans des régions agricoles traditionnelles seraient aujourd'hui laissées à l'abandon⁴².

En dépit de la pleine conscience de ces risques, les autorités chinoises ne souhaitent pas endiguer l'exode rural, phénomène nécessaire à leurs yeux à la transition économique chinoise. Cet

41. Statistique Insee 2010.

42. *China Daily*, 27 mars 2012.

exode rural a longtemps alimenté un réservoir de main-d'œuvre bon marché, facteur déterminant de la compétitivité du pays et de son développement économique. Aujourd'hui, les migrations commencent à entraîner de sérieuses complications, des phénomènes d'instabilité sociale aux problèmes de saturation des grandes villes. Néanmoins, le gouvernement, en incitant notamment les autorités locales à assouplir le régime du *hukou*, ne cherche pas à limiter l'exode rural. Il cherche avant tout à accompagner cette transition. D'abord en encourageant le développement des villes de taille modeste et le peuplement des villes de l'ouest chinois (stratégie du *going west*). Ensuite en travaillant à la construction d'un cadre juridique transparent pour le marché de location des terres, afin de garantir la meilleure allocation des ressources lors du déplacement des populations. Enfin, en conduisant de nombreux projets expérimentaux visant à encourager les larges structures d'exploitation agricole *via* le regroupement des foyers en coopératives ou en associations. Cependant, le développement des coopératives, freiné à la fois par la peur de la montée en puissance de groupes paysans organisés, par le manque de formation des agriculteurs et par la priorité accordée aux objectifs de développement industriel, reste aujourd'hui loin en deçà des objectifs du gouvernement central. Par ailleurs, les politiques d'accélération de l'industrialisation de la production agricole risquent, de leur côté, « d'oublier » de prendre en charge la reconversion d'une multitude de petits producteurs dont les revenus dépendent encore en grande partie de l'agriculture.

2.3. La mutation politique des campagnes chinoises

L'accompagnement de l'exode rural est une nécessité fondamentale pour garantir la paix sociale, dans une campagne où les mouvements sociaux commencent tout juste à faire entendre leurs revendications et leurs droits. Les écarts flagrants entre villes et campagnes constituent le ferment de foyers d'instabilité sociale qui se sont formés à travers tout le pays⁴³.

Depuis quelques années, les manifestations qui éclatent dans les campagnes ont donné la preuve de l'ampleur de la mobilisation des milieux ruraux, qui n'acceptent plus d'être laissés à la marge des progrès économiques du pays, et qui dénoncent

43. Le lien entre écarts de revenus et instabilité sociale est d'ailleurs souligné dans de nombreux rapports, depuis plusieurs années, et notamment par l'Académie chinoise des sciences sociales (CASS). Voir notamment le livre bleu de la CASS sur le développement urbain (2008) (城市蓝皮书：中国城市发展报告 (NO.2))

avec de plus en plus de force ces écarts qui se creusent toujours plus, en matière de revenus notamment, mais aussi en matière d'infrastructures, d'éducation, d'allocations et de droits.

Les événements qui ont récemment agité le village de Wukan (2009-2011), dans la province du Guangdong, ont révélé le potentiel de protestation des habitants ruraux, qui réclament aujourd'hui une évolution de leur représentation politique. En dépit du placement des questions agricoles et rurales au sommet de l'agenda politique national de ces dernières années, les ruraux restent sous-représentés dans le processus de décision politique. Ils sont généralement considérés comme des récepteurs passifs des politiques publiques, et n'ont que rarement la chance de s'exprimer directement dans le processus politique. Un article du mensuel *China Reform* de février 2012⁴⁴ pointe la responsabilité du fossé qui s'est creusé entre les intérêts des masses et la politique centrale dans le processus qui a conduit aux événements de Wukan. Selon l'auteur de l'article, en dépit du système d'élections démocratique des comités villageois, le pouvoir de décision politique resterait aux mains d'un nombre limité de familles qui ne laisseraient que peu de place à l'expression des intérêts des habitants ruraux. Le corporatisme d'État, qui s'est imposé comme modèle de développement des gouvernements locaux⁴⁵, achève enfin d'éloigner les préoccupations des dirigeants de celles des ruraux.

Un article du même mensuel⁴⁶ décrit cependant une revendication politique croissante des habitants des campagnes, dont les revendications et les idées politiques se sont récemment consolidées. D'après l'auteur, Zhao Shukai, chercheur au Centre de recherche pour le développement du Conseil d'État, « les paysans de la nouvelle ère sont en train de changer les principes de fonctionnement de base de la politique ». Il souligne que beaucoup d'agriculteurs migrent vers les villes et y découvrent l'écart considérable entre les droits en milieu urbain et ceux qui leur sont octroyés en milieu rural. En conséquence, il s'établit une différence intergénérationnelle très marquée entre les travailleurs migrants venus de la campagne et leurs parents : les premiers ont acquis une plus

44. Zhu Jiangang, « Chercher comment sortir du piège de la transition », *Zhongguo Gaige-China Reform*, Caixin, 2012, n° 2, 01/02/2012.

45. Tel qu'il est décrit par J. C. Oi dans “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”, *World Politics*, vol. 45, n° 1 (octobre 1992), pp. 99-126.

46. Zhao Shukai, « La « nouvelle destinée » des paysans », *Zhongguo Gaige-China Reform*, Caixin, 2012, n° 2, 01/02/2012.

forte sensibilisation aux droits, aux opportunités d'emploi, à l'expression de leurs opinions et à la construction de leur identité et de leur rôle politique. La nouvelle génération de travailleurs migrants trouve ainsi le courage de réexaminer son rôle social et sa position politique et de remettre en question l'usage selon lequel les habitants ruraux sont laissés à la marge des décisions les concernant.

Les propositions de réformes institutionnelles restent timides, mais les évènements de Wukan, leur couverture médiatique et leur règlement pacifique auront au moins permis de donner l'espérance d'une évolution de la place et de la représentation politique des familles rurales, que les dirigeants pensent aujourd'hui à intégrer dans le processus de négociation – sinon de décision – politique.

Ainsi, considérer réellement les problèmes de la ruralité ne se réduit pas à répondre aux besoins en matière de production ; il s'agit également de veiller à apaiser les tensions sociales de campagnes qui se mobilisent aujourd'hui pour protester contre les écarts devenus insupportables entre urbains et ruraux. C'est, enfin, surveiller avec attention l'urbanisation accélérée, qui place les paysans migrants face à la réalité de l'ampleur des écarts et des inégalités⁴⁷. Ainsi, dans le dernier plan quinquennal, le gouvernement central encourage les gouvernements locaux à assouplir le régime du *hukou* (octrois facilités de *hukou* urbains pour les paysans migrants) et à garantir, le cas échéant, les mêmes droits que les urbains aux habitants des villes détenteurs d'un *hukou* rural.

47. L'encouragement des entreprises à « émigrer », sur lequel nous reviendrons plus tard dans l'article, participe aussi indirectement à apaiser les retombées du phénomène. A titre d'exemple, les entreprises d'exploitation des matières premières, de construction et d'infrastructures implantées en Afrique font venir en nombre une main-d'œuvre originaire des campagnes chinoises, qui voit ainsi ses revenus s'améliorer. Il faut néanmoins relativiser en partie l'ampleur du phénomène : selon l'article d'Emmanuel Ma Mung Kuang (« The new Chinese migration flows to Africa », *Social Science Information* 2008, vol. 47, pp. 643–659), la totalité des ouvriers employés par ces compagnies n'atteindrait pas 100 000 personnes, ce qui semble bien peu en regard des 10 à 20 millions de migrants ruraux qui s'ajoutent à la population des villes chaque année. Par ailleurs, les ouvriers retournent de manière quasi-systématique au pays à la fin de leur contrat. Peu d'études permettent aujourd'hui de retracer la trajectoire sociale de ces migrants à leur retour.

3. L'AUTRE VISAGE DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : LES CONSOMMATEURS HAUSSENT LE TON

L'enjeu de la sécurité alimentaire est double : il s'agit d'appliquer des politiques en considérant avec attention le producteur, pour les raisons que nous venons de détailler ; mais il s'agit aussi, dans le même temps, de ne pas négliger le consommateur. Entre inflation et problèmes de sécurité sanitaire, les protestations naissantes, principalement relayées par les médias et Internet⁴⁸, poussent aujourd'hui le gouvernement à construire une véritable politique de l'alimentation.

3.1. L'inflation et le mécontentement urbain

Au cœur des débats, l'inflation constitue une source importante de mécontentement des populations. Il est donc crucial pour les dirigeants politiques d'en maîtriser l'évolution.

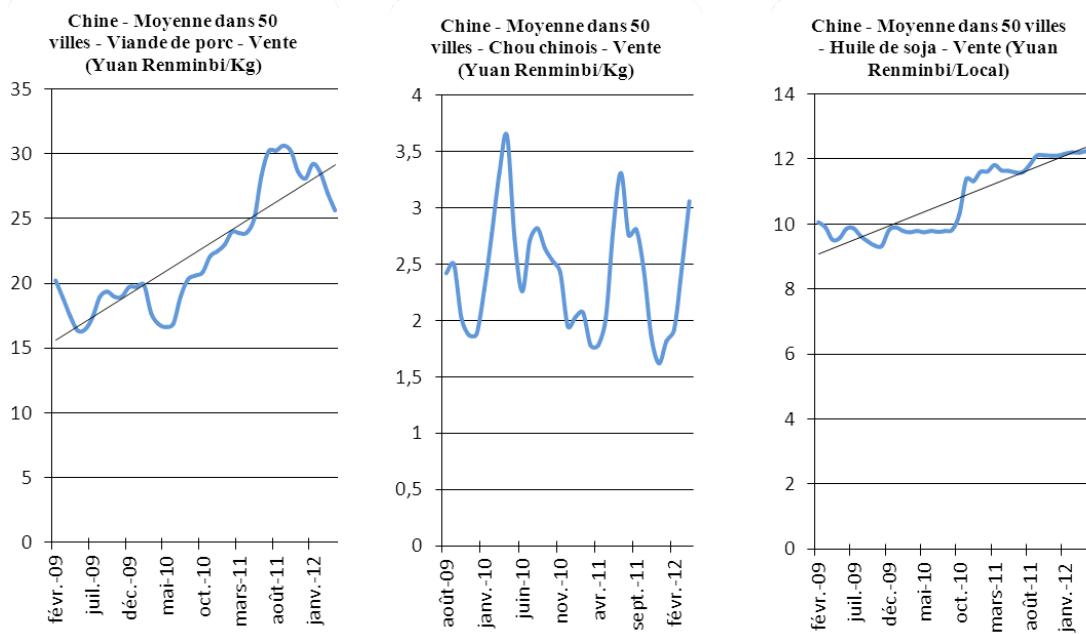
Inflation et prix des produits alimentaires sont intimement liés en Chine. En 2007, l'alimentation constituait encore 36 % des budgets des foyers urbains, et plus de 43 % du budget des foyers ruraux⁴⁹. Par ailleurs, l'augmentation du prix des produits alimentaires pousse à des augmentations de salaires qui se répercutent sur les prix des produits non alimentaires, contribuant d'autant plus à l'inflation. La tendance haussière des prix (le taux d'inflation oscille en moyenne autour de 4,3 %, avec des taux généralement plus élevés pour les produits alimentaires) continue de mécontenter les populations, qui n'hésitent pas à s'exprimer sur les réseaux sociaux et à critiquer le gouvernement et le Bureau national des statistiques, accusé d'inexactitude et de partialité.

L'augmentation des coûts salariaux et du prix de la terre sont les deux principaux déterminants des prix des produits alimentaires à la sortie de l'exploitation⁵⁰. Si l'augmentation des coûts salariaux

48. L'Association nationale des consommateurs reste la principale voie « officielle » de protection et d'information du consommateur. Travaillant sous tutelle de l'Administration d'État pour l'industrie et le commerce, elle ne relève pas de l'initiative des consommateurs, qui se reportent sur la création de sites Internet, particulièrement nombreux, pour communiquer leurs revendications. Les médias – en ligne ou papier – sont également très actifs sur les thèmes de l'inflation et des scandales alimentaires.

49. Jun Yang, Huangguang Qiu, Jikun Huang, Scott Rozelle, *Fighting Global Food Price Rises in the Developing World: The Response of China and its Effect on Domestic and World Markets*, Ed. Catsei, 2008.

50. Huang Jikun, Yang Jun, Chou Huangguang, Rapport sur les facteurs structurels de l'augmentation du prix des

Figure 5. Variations du prix de produits de consommation de base – Moyenne dans 50 villes chinoises

Source : Données FAO GIEWS

touche plus particulièrement les produits maraîchers et le riz – dont la culture nécessite une main-d'œuvre importante –, elle ne laisse pas pour autant indemnes les autres cultures, réparties sur des tailles moyennes d'exploitation inférieures à un hectare. L'augmentation du prix de la terre est quant à elle portée par la raréfaction de la ressource et le développement du marché des baux de location – en particulier depuis la loi de 2006. Ces deux facteurs, de long terme, contribuent de manière significative à la tendance haussière des prix des produits alimentaires.

À la sortie de l'exploitation, le prix du carburant vient s'ajouter au coût de production. Si l'agriculture chinoise reste peu mécanisée, l'immensité du territoire et les inégalités de productivité agricole très marquées entre les différentes provinces nécessitent des moyens de transport très consommateurs. Les zones fortement productrices du nord et de l'est chinois doivent alimenter non seulement des régions très reculées de l'ouest, mais aussi et de plus en plus, les provinces côtières, parfois très productrices mais qui ne peuvent aujourd'hui subvenir aux besoins croissants des populations urbaines. Ces inégalités de répartition supposent le fonctionnement d'un réseau de transport complexe sur des distances considérables.

La tendance inflationniste n'est pas la seule facette du problème des prix des produits

alimentaires. Leur volatilité constitue également une difficulté majeure, pour les consommateurs comme pour les producteurs. Les variations de prix de court et très court termes peuvent être particulièrement impressionnantes. A la saisonnalité viennent s'ajouter des facteurs d'amplification qui contribuent fortement à la volatilité des prix. Parmi ces facteurs, on retrouve notamment : la flexibilité de la production (la structure agricole est dominée par des petites exploitations pouvant rapidement passer d'un mode de production à un autre en fonction des annonces relayées par les supports d'information) ; le manque de transparence des politiques locales de stockage ; le développement de la spéculation (notamment du fait des nombreux intermédiaires présents dans la chaîne d'approvisionnement). La combinaison de ces facteurs provoque parfois des hausses impressionnantes du prix des produits alimentaires. Entre avril et juillet 2011, le prix du kilo de porc est passé de 25 à 30 yuans au kilogramme. Les prix de l'huile de soja, base de l'alimentation, et des produits maraîchers, connaissent également régulièrement des variations de prix particulièrement marquées.

La principale clé de la stratégie chinoise de lutte contre la volatilité des prix réside dans son système de stockage qui a permis, sur de courtes périodes, de dé-corréler les prix domestiques de certains produits importés des prix des marchés mondiaux. Mis en place sous la dynastie Qing (1644-1912) afin de lutter contre les conséquences

produits alimentaires (以农产品价格为代表的结构性价格上涨问题研), Etude CCAP, février 2012.

dévastatrices des événements climatiques, le système est aujourd’hui capable de contenir plusieurs centaines de millions de tonnes de grains. Néanmoins, peu d’informations sont disponibles quant au montant exact des volumes effectivement stockés, qui relèvent encore aujourd’hui du secret d’État. Si la Chine a accepté, lors du dernier G20, de joindre ses efforts à ceux des autres pays afin d’améliorer la transparence du système d’information sur les marchés agricoles, les stocks restent une question stratégique dont les chiffres ne seront pas communiqués. Les accords du G20 ont progressivement fait disparaître le terme même de stocks, en dépit du rôle que ceux-ci jouent dans la volatilité des prix des produits agricoles à l’échelle mondiale. Le même manque de transparence pratiqué sur le marché national entraîne souvent, chez les intermédiaires, des comportements qui ne font qu’amplifier la volatilité des prix.

Résoudre l’enjeu du prix des produits alimentaires est double. Il ne s’agit pas seulement d’agir pour limiter l’augmentation des prix afin d’apaiser les consommateurs urbains. Il s’agit aussi de garantir un revenu convenable aux producteurs. Les taxes sur les produits agricoles ont été considérablement allégées depuis une vingtaine d’années, même si certains gouvernements locaux continuent à en prélever dans certaines régions. Depuis quelques années, afin de lutter contre l’inflation sans pour autant abaisser les conditions de vie déjà rudimentaires des producteurs, le gouvernement chinois étudie d’autres leviers que la production agricole, dont ceux du transport et de la distribution. En encourageant ainsi les initiatives mises en place par certains groupes pour diminuer le nombre des intermédiaires dans la chaîne de distribution – par exemple par l’établissement de contrats directs producteurs-distributeur – le gouvernement tente de multiplier les réponses qu’il peut apporter pour limiter l’inflation du prix des produits alimentaires. Les grands groupes de distribution et les entreprises agroalimentaires investissent par ailleurs dans le développement des filières de production en amont, et leur impact sur la restructuration de l’ensemble de la filière s’avèrera déterminant dans les années à venir.

3.2. Les scandales de sécurité sanitaire

L’enjeu de la sécurité alimentaire en Chine est aussi un enjeu de sécurité sanitaire, dont les scandales défraient régulièrement la chronique et provoquent l’exaspération des populations. Du lait à la mélamine à la viande traitée au clenbutérol, du riz au cadmium à l’huile de friture recyclée, les incidents de sûreté alimentaire ont inondé les pages

des médias chinois des dernières années (surtout depuis le scandale du lait à la mélamine de 2008) et continuent régulièrement à s’illustrer dans la presse⁵¹. Dans le but de compenser l’augmentation du prix des matières premières et de réduire les coûts de production, l’industrie agroalimentaire chinoise a connu de sérieuses dérives. La tendance a été aggravée par le manque de contrôle exercé par les autorités sanitaires. Des progrès notables ont toutefois été réalisés : des mécanismes d’alerte par téléphone et par Internet, permettant aux consommateurs de communiquer directement avec les autorités sanitaires, ont notamment été mis en place. Mais les administrations locales de sécurité sanitaire ne possèdent encore qu’une autorité limitée et des moyens de contrôle trop faibles (seulement 3 900 laboratoires de test pour les produits alimentaires en 2007⁵²). Par ailleurs, une donnée fondamentale vient miner l’efficacité de ces administrations : le fait que leurs ressources financières proviennent en grande partie des amendes qu’elles imposent aux producteurs. Un système de collusion se crée ainsi entre agences de contrôle et producteurs qui, à leur tour, cherchent encore à diminuer les coûts de production afin de compenser le coût des amendes qui leur sont régulièrement administrées.

Un sérieux flou existe aussi au niveau de la responsabilité en matière de sécurité sanitaire. Celle-ci est en effet éclatée entre de multiples autorités administratives au fil des cas qui sont dénoncés par les médias. Si la Commission pour la sécurité alimentaire a été créée récemment afin de coordonner dans ce domaine les actions des différents organes étatiques, le système de responsabilité entre le ministère de la Santé, l’administration pour la Sécurité des produits pharmaceutiques et alimentaires, le ministère de l’Agriculture, le ministère du Commerce, l’administration générale de Supervision de la qualité et le ministère de la Science et de la technologie reste encore à construire.

Ainsi, malgré les scandales qui inondent régulièrement la presse, les procédés de production (agriculture intensive et en milieu pollué) et de transformation (industries agro-alimentaires) ne semblent pas prêts d’évoluer. Une enquête récemment conduite par le bureau de l’industrie et du commerce de la ville de Canton a révélé qu’un tiers des fruits confits vendus sur les marchés ne passaient pas les tests de sécurité sanitaire. D’après les résultats, les produits contiendraient des taux

51. *Southern China*, 27 avril 2012.

52. Soit un laboratoire pour plus de 300 000 habitants (Référence : *Food Safety and Inspection in China*, The US-China Business Council, 2007).

abusifs d'additifs chimiques⁵³. Les peurs qui se cristallisent autour des additifs excessifs entraînent une croissance forte de la demande de produits issus de l'agriculture biologique. A l'automne 2011, la dénonciation du cas de dirigeants politiques pékinois s'approvisionnant dans des fermes biologiques dont la production était exclusivement réservée à leur consommation personnelle a provoqué les foudres des habitants. Pour les consommateurs ordinaires, les prix des produits biologiques restent élevés⁵⁴ et la filière est peu contrôlée (plus de trente agences de certification différentes existaient déjà en août 2011 en Chine⁵⁵) et peu crédible. La part des produits biologiques dans la consommation comme dans la production reste encore très marginale⁵⁶.

Pour faire émerger une politique de l'alimentation répondant aux préoccupations des consommateurs, la transition du modèle agricole chinois vers des modes de production plus durables, qui permettront aussi de répondre aux objectifs productivistes sur le moyen terme, semble s'avérer nécessaire. Mais la construction d'un équilibre entre politique agricole et politique alimentaire devra également prendre en compte les facteurs d'intégration de la Chine au schéma mondial.

4. LA CHINE ET LES ÉCHANGES AGRICOLES MONDIAUX

4.1. L'évolution de la demande pèse dans la balance agricole

Pour parvenir à résoudre l'équation de son système alimentaire, la Chine a été contrainte de recourir aux marchés extérieurs. Grand pays exportateur depuis le début des années 1980, la Chine a vu sa balance commerciale agricole devenir négative en 2004.

Cette évolution trouve son explication dans l'augmentation des importations de maïs et de graines de soja, poussée par l'évolution de la demande chinoise et des habitudes de consommation, qui se tournent vers des régimes plus riches en huiles et en viande. L'augmentation de la demande de viande appelle à une industrialisation

de l'élevage, ce qui entraîne un accroissement du besoin de produits à la base de l'alimentation animale. En dépit de la dégradation des ressources, la production nationale reste constante selon les statistiques officielles – notamment grâce à une intensification importante. L'atteinte des limites du modèle agricole chinois du fait de la dégradation des ressources constituera cependant un facteur important de déséquilibre pour la balance commerciale agricole des prochaines années.

L'agriculture, aidée par une main-d'œuvre nombreuse et bon marché, a réussi à suivre les évolutions de la demande en produits maraîchers. Pour la viande, la Chine a, là aussi, été en mesure de répondre à l'augmentation de la demande, en transformant une partie du système de production essentiellement basé sur des élevages d'arrière-cours en un système d'exploitations plus importantes et plus spécialisées. Les importations de viande n'ont pas beaucoup progressé ces dernières années, et le pays reste même exportateur net pour la viande de porc et les volailles. La contrepartie de ce succès a été l'augmentation exponentielle des besoins en produits d'alimentation animale nécessaires à l'élevage industriel, comme le maïs et le soja. Les évolutions en matière de comportements de consommation ont également été à l'origine d'une demande accrue en huile, participant ainsi à l'augmentation de la demande en produits oléagineux. En Chine, aujourd'hui, plus de 60 % de la consommation de graines de soja provient des importations, et le pays achète à lui seul 40 % des volumes mondiaux de soja.

4.2. Une dangereuse dépendance aux cours mondiaux

Ces dernières années, le prix international du maïs a connu une augmentation inquiétante. De 2005 à 2008, son prix a augmenté en moyenne de 143 %. Le prix du soja a suivi la même tendance, avec une augmentation de 123 % dans la même période. Après un pic en 2010, les niveaux sont ensuite redescendus. L'épisode de flambée des prix a néanmoins montré le risque pour les importateurs (notamment pour les entreprises d'État) d'avoir à reconstituer leurs stocks en période de prix élevés.

Afin de détacher au maximum les prix de son marché intérieur des prix sur les marchés mondiaux, le gouvernement a eu recours à deux types de mécanismes successifs. Au plus fort de la crise, en 2008, le gouvernement a d'abord écoulé en masse les stocks de grains nationaux. L'offre abondante sur les marchés a permis d'alléger temporairement le poids de la hausse des prix domestiques. Mais les prix à l'international ont continué à augmenter, réveillant l'intérêt des négociants, qui ont

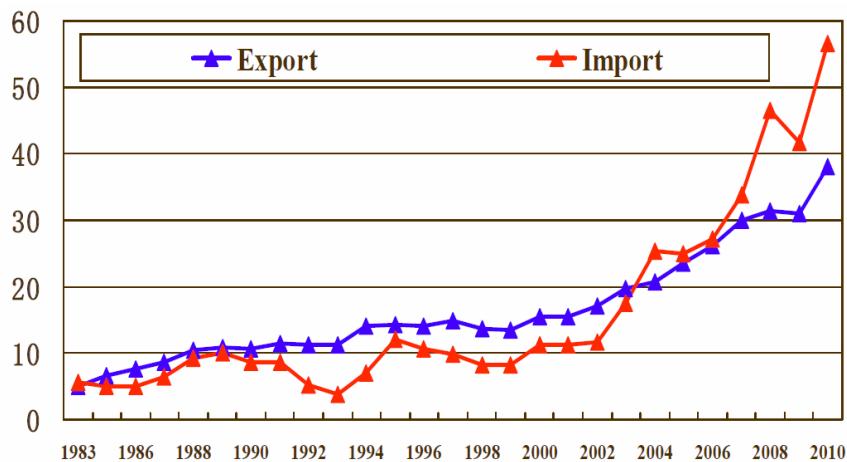
53. *Quotidien du peuple*, 26 avril 2012.

54. De 3 à 15 fois le prix des produits conventionnels pour les produits maraîchers (*Organics Report*, USDA Foreign Agricultural Service, 26/10/2010).

55. *China Science and Technology*, 5 août 2011.

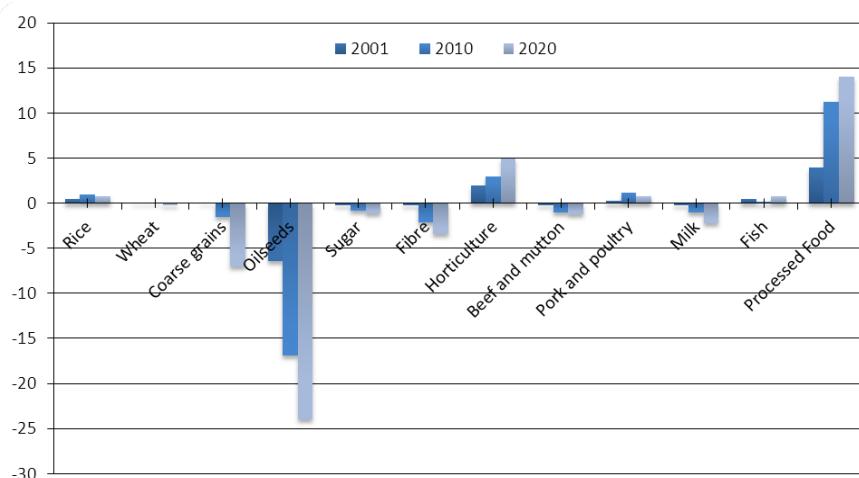
56. Moins de 4 millions d'hectares en 2010 sur 120 millions d'hectares de terres agricoles (*Organics Report*, USDA Foreign Agricultural Service, 26/10/2010).

Figure 6. Commerce agricole : importations et exportations (milliards de US\$) 1983-2010



Source : Jikun Huang, Centre chinois des politiques agricoles (Académie des Sciences), *Economic Modeling and Foresight for Food Security in China*, présentation CGIAR, Science Forum 2011.

Figure 7. Exports nets de produits agricoles et d'alimentation (milliards de US\$) 2001-2020



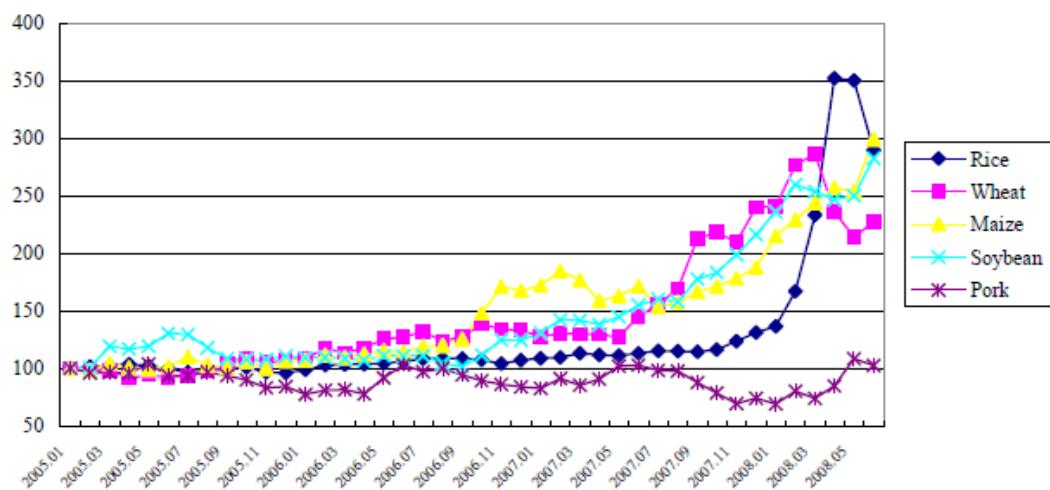
Source: Jikun Huang, Centre chinois des politiques agricoles (Académie des Sciences), *Economic Modeling and Foresight for Food Security in China*, présentation CGIAR, Science Forum 2011

alors commencé à se tourner vers l'exportation au détriment du marché national. En réponse, le gouvernement a commencé à conduire des politiques destinées à augmenter le coût des exportations pour les négociants⁵⁷. En novembre 2008, les subventions pour le stockage et le transport du maïs destiné à l'exportation ont été supprimées. Face à l'insuffisance de cette politique, des restrictions quantitatives coercitives ont été décidées à la fin

de l'année 2008, ce qui a permis à la Chine de réussir à maintenir temporairement ses prix en-deçà des prix internationaux, et ce malgré une très forte dépendance aux importations.

Les crises alimentaires ont provoqué la fonte des stocks céréaliers, exposant la Chine à un risque d'obligation de rachat des produits au prix fort pour la reconstitution des réserves. Les mécanismes permettant de dé-corréler les prix nationaux des prix des marchés mondiaux – outre le fait qu'ils ne correspondent pas aux engagements de libre échange pris par la Chine lors de son adhésion à l'OMC – ne peuvent être compris que dans une perspective court-termiste. Le gouvernement

57. Jun Yang, Huanguang Qiu, Jikun Huang, Scott Rozelle, *Fighting Global Food Price Rises in the Developing World: The Response of China and Its Effect on Domestic and World Markets*, Ed. Catsei, 2008.

Figure 8. Indices des prix internationaux – produits agricoles (janvier 2005 : 100 dollars US)

Source : Jun Yang, Huangguang Qiu, Jikun Huang, Scott Rozelle, *Fighting Global Food Price Rises in the Developing World: The Response of China and its Effect on Domestic and World Markets*, Centre chinois des politiques agricoles (Académie des sciences), septembre 2008.

se doit aujourd’hui de faire évoluer ses choix de production agricole vers une stratégie incorporant les risques et les opportunités d’une intégration internationale, et qui lui permettrait de satisfaire les enjeux de sa sécurité alimentaire. Parmi les risques, la dépendance accrue au commerce international. Parmi les opportunités, celles du *land-grabbing* (accaparement de terres arables à l’étranger) ou du rachat de groupes agroalimentaires à l’étranger.

4.3. Dilemmes et arbitrages politiques à l’international

Une première stratégie consisterait à choisir de dépendre entièrement des marchés internationaux pour satisfaire la demande alimentaire intérieure et à équilibrer la balance commerciale totale par l’exportation de produits non alimentaires, à plus haute valeur ajoutée. Le Japon dépend ainsi de l’extérieur pour 60 % de sa consommation interne⁵⁸. Cette première possibilité semble néanmoins risquée. Avec un cinquième de la population mondiale, la Chine, dans le cas où elle choisirait d’accroître sa dépendance aux marchés extérieurs, pourrait faire basculer la demande internationale de manière suffisamment significative pour provoquer des hausses de prix généralisées, qui mettraient en difficulté la sécurité alimentaire du pays comme des autres régions importatrices.

Si la Chine choisit de poursuivre le développement des filières d’élevage industriel, elle devra

nécessairement continuer à importer des quantités importantes de grains, et confirmer ainsi sa dépendance aux marchés mondiaux. L’article a permis de détailler l’ensemble des conditions qui restreignent les marges de manœuvre qui pourraient permettre à la Chine d’augmenter sa production. Très gourmande en terres, la production de grains, rendue déjà difficile en Chine où la ressource est rare, se voit compliquée par la pollution des terres et l’étalement urbain sur des terres arables.

Si le pays est pauvre en terres, la main d’œuvre bon marché abonde. Cet avantage comparatif déterminant a orienté la Chine vers le choix du développement des filières maraîchères, qui ont vu leurs exportations doubler entre 2001 et 2010⁵⁹.

On peut douter que ces exportations suffiront un jour à équilibrer la balance commerciale agricole de la Chine, et cette stratégie se double de bien d’autres évolutions qui visent toutes à atteindre cet équilibre difficile.

Par exemple, les stratégies d’investissement des entreprises chinoises à l’étranger comprennent aussi bien les achats de terres, très relayés par la presse étrangère, que les rachats de sites de production ou d’entreprises agroalimentaires, généralement plus discrets. Après avoir promu l’ouverture de ses frontières, le gouvernement a commencé à encourager les entreprises chinoises à s’exporter. Le mot d’ordre du 10^e plan quinquennal (2001-2005) fut celui de *zouchuqu* (« aller à l’extérieur »). Les politiques d’incitation à la

58. En calories. Source : *Development of Imported Foods Monitoring and Guidance Plan for FY 2012*, Ministère de la Santé du Japon, mars 2012.

59. Jikun Huang, Centre chinois des politiques agricoles (Académie des sciences), *Economic Modeling and Foresight for Food Security in China*, présentation CGIAR, Science Forum 2011.

production et à l'investissement en pays étranger ont été conduites et soutenues par les gouvernements locaux, poussant le zèle jusqu'à accompagner leurs entreprises à l'étranger, dans un processus de coopération économique très politique. En 2009, cette stratégie avait déjà abouti à l'établissement de 13 000 entreprises en dehors des frontières chinoises⁶⁰. Après le secteur des matières premières et des terres arables, les entreprises chinoises commencent aujourd'hui à s'intéresser aux filières avales de production et de transformation. Ainsi, à la fin de l'année 2011, le groupe chinois Bright Food a racheté 75 % des parts du groupe australien Manassen Foods⁶¹. La Société nationale chinoise des céréales, des huiles et des produits d'alimentation (COFCO) a récemment annoncé vouloir mettre en place des plateformes de financement pour aider ses filiales à s'implanter à l'étranger⁶².

Depuis 1978, la politique de libéralisation prônée par le gouvernement a encouragé le développement des acteurs économiques et leur autonomisation. Dans les faits, cette autonomisation a été conduite de manière toute relative. Les acteurs étatiques (entreprises d'État) ou pseudo-étatiques (pour lesquels l'État constitue un actionnaire principal), échangent avec le gouvernement informations, ressources humaines et « services » économiques et politiques. Le chevauchement des positions de pouvoir économiques et politiques procure aux deux parties des avantages non négligeables qui n'incitent pas les acteurs à s'éloigner de ce modèle. Les entreprises privées, plutôt que de s'associer entre elles, ont longtemps cherché à se rapprocher du modèle des groupes proches du gouvernement afin de bénéficier des mêmes contreparties, et sont ainsi restées sous un contrôle fort du gouvernement. La multiplication des acteurs n'avait ainsi jusque-là pas entraîné de modification radicale du processus de décision politique. Mais la portée internationale que ceux-ci peuvent aujourd'hui avoir, soutenus par des gouvernements locaux qui s'autonomisent⁶³, constitue, quant à elle, un phénomène nouveau, qui peut sensiblement faire évoluer la donne politique. Si les ressorts de la planification restent aujourd'hui très présents (objectifs d'autosuffisance alimentaire par province, etc.), les

marges d'autonomie évoluent en parallèle, ce qui modifie en conséquence le processus de décision et le nombre d'acteurs intervenant dans les choix futurs des politiques agricoles et alimentaires.

En somme, le gouvernement devra répondre aux politiques de la sécurité alimentaire tout en tenant compte des revendications et des capacités d'action d'un ensemble éclaté d'acteurs qui réclament plus de considération, tout en tentant de maintenir la « stabilité avant tout ». Certains exemples ont montré qu'il était possible de faire émerger des espaces de revendication sans mettre en danger la stabilité politique. Les ONG environnementales ont prouvé qu'elles pouvaient mener une action sans entrer dans la sphère de contestation du pouvoir. Mais les dégradations environnementales sont telles qu'elles provoquent régulièrement la colère des habitants, comme à Haimen en décembre 2011. La communauté Internet s'active de son côté à dénoncer les scandales de sécurité alimentaire dans toute la Chine. Les inégalités et le *hukou* persistent à diviser la société chinoise. De plus, les entreprises et les gouvernements locaux sortent des sphères de contrôle direct de l'État en allant mener leurs propres actions à l'étranger. Les arbitrages en matière de sécurité d'approvisionnement ne constituent plus le fait du planificateur omnipotent de l'État chinois, mais bien plus d'une multiplicité éclatée d'entreprises, de gouvernements locaux et de forces de société civile. Les rapports politiques évoluent et la coopération et le dialogue avec ces acteurs seront fondamentaux pour assurer la sécurité alimentaire de la Chine de demain. Les modalités de la « transition » politique sont aujourd'hui devenues des questions fondamentales dans les débats qui animent le pays, et l'issue de ces derniers sera déterminante pour l'avenir de cette Chine en mutation.

CONCLUSION

Sila contribution de l'agriculture dans le PIB chinois est en constante diminution, les revenus d'une part encore significative de la population active restent liés à ce secteur. Encore presque la moitié de la population chinoise vit dans les campagnes, et les enjeux de développement des milieux ruraux sont aujourd'hui plus présents que jamais en Chine, du fait du creusement des inégalités et des écarts de revenus, qui sont aujourd'hui à l'origine d'importants troubles sociaux. Le gouvernement devra mener les populations rurales sur le chemin du développement, en continuant à investir dans le *sannong* (et dans l'agriculture en particulier) et en réformant en profondeur les mécanismes de contrôle des gouvernements locaux.

60. Thomas Vendryes, "La sortie des firmes chinoises : de l'économie au politique", dans *China Analysis* n° 36, novembre-décembre 2011.

61. *Qian Economic Information*, 17 août 2011.

62. *China Finance*, 2 novembre 2011.

63. Notamment du fait des réformes fiscales, voir Pierre F. Landry, *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*, Cambridge University Press, août 2008.

L'intensification des efforts pour le développement de l'agriculture chinoise devra aussi répondre aux enjeux de sécurité alimentaire. Avec seulement 7 % des terres arables, la Chine doit nourrir presque 20 % de la population mondiale. Si les progrès réalisés à la fin du xx^e siècle dans les campagnes ont permis de subvenir aux besoins croissants de la population, depuis le début des années 2000, le pays doit faire face à une augmentation des pressions qui menacent, à court terme, les taux d'autosuffisance prônés par le gouvernement et, à moyen terme, les volumes de production agricole. L'industrialisation soutenue et les subventions massives en faveur de l'utilisation des pesticides et des engrains continuent de polluer les ressources en terres et en eau dans les campagnes. L'urbanisation accélérée consomme des volumes d'eau de plus en plus importants et réquisitionne des terres arables à grande échelle. Si ces facteurs n'ont pour le moment pas fondamentalement fait chuter la production agricole chinoise, ils contraignent néanmoins la marge de manœuvre des dirigeants politiques, qui sont aussi placés face à l'évolution de la demande alimentaire d'une classe moyenne grandissante.

Depuis une dizaine d'années, la Chine n'a eu d'autre choix que d'augmenter ses importations, devenant progressivement importatrice nette de produits agricoles, qui pèsent de plus en plus lourd dans la balance commerciale. En plus d'assurer l'équilibre à court terme de cette dernière et de se parer contre les éventualités d'une nouvelle flambee des prix à l'international, le gouvernement se doit aujourd'hui de construire un système de production moins impactant pour l'environnement, qui lui permettrait de répondre aux évolutions de sa demande interne.

Plusieurs alternatives sont possibles pour conduire cette transition car des marges de manœuvre restent encore à explorer pour augmenter les volumes de production. Certaines existent dans le développement des infrastructures d'irrigation, qui pourrait améliorer significativement les rendements agricoles dans certaines

régions sèches du nord de la Chine. Mais les obstacles techniques et financiers freinent de manière importante les projets de développement d'infrastructures d'irrigation à grande échelle. La Chine tourne aujourd'hui ses espoirs vers la recherche agronomique et ses solutions technologiques qui, galvanisées par les progrès récents des équipes de Yuan Longping sur les variétés de riz hybride, font aujourd'hui partie des solutions phares du pays en matière de sécurité alimentaire. Parallèlement à l'augmentation des investissements dans la recherche agronomique, le gouvernement a également augmenté le montant des investissements alloués aux solutions techniques de mécanisation de l'agriculture, et met régulièrement l'accent sur la nécessité de développer une « agriculture moderne » (de grande échelle et mécanisée). Les subventions allouées à la modernisation de l'agriculture risquent de ne pas suffire à répondre à la croissance de la demande à moyen terme, et la Chine devra faire des choix en matière de production – qui donneront vraisemblablement la priorité aux céréales destinées à la consommation humaine, au détriment des autres grains. Par ailleurs, les montants actuels des subventions ne peuvent se penser dans une optique de long terme, et le financement de nouvelles pratiques agricoles pourrait, dans le futur, avoir des répercussions sur le prix des produits alimentaires, déjà sérieusement impactés par l'augmentation du coût de la main d'œuvre, ce qui sera mal accueilli par les populations urbaines. Enfin, le passage d'une agriculture dominée par des petites exploitations familiales de moins d'un hectare à une agriculture industrielle risque de peser sur l'emploi dans des zones rurales que le gouvernement cherche par ailleurs à rendre plus vivables. Ainsi, les questions de sécurité alimentaire, de protection de l'environnement, d'agriculture et de développement rural sont intimement liées, et les choix politiques du gouvernement chinois devront désormais se faire en fonction d'une trame complexe de défis et d'arbitrages qui ne sont pas indépendants les uns des autres. ■

BIBLIOGRAPHIE

- Académie chinoise des sciences sociales (2008), *Livre bleu sur le développement urbain* (城市蓝皮书: 中国城市发展报告 (NO.2)).
- Banque mondiale (2008), *World Development Report: Agriculture for Development*, The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank.
- Banque mondiale (2007), "Cost of pollution in China: Economic estimates of physical damages".
- Bruins, Hendrik J., Bu, Fengxian (2006), « Food security in China and contingency planning: the significance of grain reserves », *Journal of contingencies and crisis management*, volume 14, n° 3.
- Fan, Shenggen, Zhang, Linxiu, Zhang, Xiaobo (2004), "Reforms, Investment, and Poverty in Rural China", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 52, n° 2, pp. 395-421.
- Frenken, Karen (2011), *Irrigation in Southern and Eastern Asia in figures*, AQUASTAT Survey, FAO Land and Water Division.
- He, Zaihua, Duan, Jiaxuan, Xie, Jiachen, Ma, Xiaobo (2012), *Rapport d'analyse et de prévision sur l'investissement dans la mécanisation agricole chinoise 2012-2016* (2012-2016年中国农业机械行业投资分析及前景预测报告).
- Ho, Peter (2007), *Embedded Activism and Political Change in a Semi authoritarian Context*, China Information.
- Hu, Xiaochu (2012), *China's 'New Generation' Rural-Urban Migrants: Migration Motivation and Migration Patterns*, George Mason University-School of Public Policy.
- Huang, Jikun, Rozelle, Scott (2009), *Développement agricole et nutrition : politiques à l'origine du succès chinois*, Programme alimentaire mondial, Document hors série n°19.
- Huang, Jikun, Yang, Jun, Chou Huangguang (2012), *Rapport sur les facteurs structurels de l'augmentation du prix des produits alimentaires*, Etude CCAP (以农产品价格为代表的结构性价格上涨问题研).
- Huang, Jikun (2011), *Economic Modeling and Foresight for Food Security in China*, présentation CGIAR, Science Forum 2011.
- Jian Xie et al. (2009), *Addressing China's Water Scarcity - Recommendations for Selected Water Resource Management Issues*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Banque mondiale.
- Kuang, Emmanuel MM. (2008), « The new Chinese migration flows to Africa », *Social Science Information*, vol. 47, pp. 643-659.
- Landry, Pierre F. (2008), *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*, Cambridge University Press.
- Li, Xiaoyun, Wang, Dongmei, Jin, Leshan, Zuo, Ting (2006), *Impacts of China's agricultural policies on payment for watershed services*, College of Humanities and Development, China Agricultural University and International Institute for Environment and Development, London, UK.
- Lu, Xiaobo (1997), « The politics of peasant burden in reform China », *Journal of Peasant Studies*, vol. 25, n° 1, pages 113-138.
- Mc Kinsey Global Institute (2009), *Preparing for China's Urban Million*.
- Oi, Jean C. (1992), « Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China », *World Politics*, vol. 45, n° 1, pp. 99-126.
- Programme des Nations unies pour le développement (2010), *Rapport sur le développement humain*.
- Tubiana, Laurence, Wang, Xin, « La Chine au milieu du monde », *Agir*, n° 46, mai 2011.
- The US-China Business Council (2007), *Food Safety and Inspection in China*.
- USDA Foreign Agricultural Service, *Organics Report*, 26/10/2010.
- Vendryes, Thomas, « La sortie des firmes chinoises : de l'économie au politique », *China Analysis* n° 36, novembre-décembre 2011.
- Xiong, Wei, Conway, Declan, Lin, Erda, Xu, Yinlong, Ju, Hui, Jiang, Jinhe, Holman, Ian, Li, Yan (2009), « Future cereal production in China: The interaction of climate change, water availability and socio-economic scenarios », *Global Environmental Change*, n° 19.
- Yang, Jun, Huang, Jikun (2012), *Food security and Trade in China: Challenges and Strategies in Future*, Présentation Cecat Embrapa.
- Yang, Jun, Qiu, Huangguang, Huang, Jikun, Rozelle, Scott (2008), *Fighting Global Food Price Rises in the Developing World: The Response of China and Its Effect on Domestic and World Markets*, Ed: CATSEI.
- Zhan, Shaohua (2005), *Rural labour migration in China: Challenges for policies*, Unesco.
- Zhang, Fusuo, Zhang, Weifeng, Ma, Wenqi (2009), *The Chemical Fertilizer Industry in China: A Review and its Outlook*, International Fertilizer Industry Association.
- Zhao Shukai, « La « nouvelle destinée » des paysans », *Zhongguo Gaige- China Reform*, Caixin, n° 2, 01/02/2012.
- Zhu, Jiangang, « Chercher comment sortir du piège de la transition », *Zhongguo Gaige-China Reform*, Caixin, n° 2, 01/02/2012.

Sécurité alimentaire en Chine : quels arbitrages ? Quels acteurs ?

Marie-Hélène Schwoob (Iddri)

PUBLICATIONS DE L'IDDRRI

- V. Gravey, S. Treyer, H. Montgomery (2012), « Information et affichage environnementaux dans le secteur alimentaire », Iddri, *Policy Briefs*, n°12/12.
- J. Word (2012), “Greening the Farm Bill: how the budget deficit and the health crisis can support green policy”, Iddri, *Working Papers*, n°12/12.
- V. Gravey (2012), “Moving away from business as usual in agriculture”, Iddri, *Working Papers*, n°10/12.
- C. Egal (2012), « Sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne : faut-il une rupture dans le modèle agricole ? », Iddri, *Policy Briefs*, n°04/12.
- V. Gravey, C. McIntosh, H. Montgomery, S. Treyer (2011), « Relever le défi du développement durable dans le secteur agroalimentaire : perspectives françaises et néo-zélandaises », Iddri, *Policy Briefs*, n°07/11.

Publications disponibles en ligne sur : www.iddri.org

IDDRRI
SciencesPo.

www.iddri.org

Institut 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 problématique. 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