

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 12 ● Avril 2013

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Les enjeux de la question foncière en Chine

Cette réunion a été motivée par les besoins de la Coopération française de mieux cerner et de comprendre les enjeux de la question foncière en Chine. Elle a été structurée autour des interventions de Thomas Vendryes (ENS Cachan) qui a fait une présentation portant sur les terres rurales et le développement en Chine, de Marylise Hébrard (Centre sino-français de formation et d'échanges notariaux et juridiques à Shanghai) qui a mis en perspective la notion de propriété sous une approche historique et culturelle, de Tang Jue (juriste indépendant) qui a réalisé un état des lieux juridiques du foncier et de Sylvie Dideron (consultante sur le foncier rural) qui a fait état de la réforme du foncier forestier en Chine.

Depuis l'ouverture à l'économie mondiale dans les années 1980, la Chine a connu un développement économique fulgurant, en multipliant par 22 son PIB, avec une croissance moyenne de près de 10 % par an. L'empire du milieu est ainsi devenu la deuxième puissance commerciale mondiale derrière les États-Unis.

Malgré de bonnes performances économiques, les inégalités en Chine se creusent et les disparités régionales se sont considérablement renforcées ces trente dernières années. La période d'ouverture économique s'est également accompagnée de conflits fonciers qui ne cessent de croître, pour l'accès et l'usage des terres. Au cœur de ces mutations sociétales, le foncier constitue un enjeu crucial.

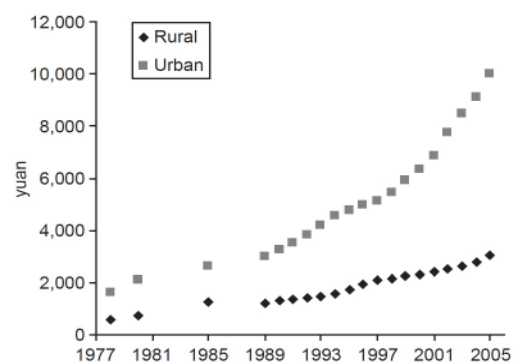
> LE FONCIER : ENJEUX ET CONTRAINTE DU DÉVELOPPEMENT CHINOIS

Les enjeux du foncier rural

● Le retard du développement rural

Comme en témoigne la hausse continue de leurs revenus depuis 1978, les citoyens ruraux ont bénéficié des gains du développement et récolté les fruits des réformes rurales entamées au début des années 1980. Cependant, les inégalités se sont aussi creusées entre les villes et les campagnes, tout comme entre les régions côtières et les régions centrales. Les citoyens ruraux sont nettement défavorisés en ce qui concerne l'accès aux services publics et sociaux. Dans les zones rurales, la faiblesse des infrastructures (centres de soins, écoles, etc.) est notable. La rélegation statutaire par le système du Hukou (attachement à un lieu de résidence pour l'accès à un certain nombre de services) tend à renforcer les inégalités et les clivages entre les urbains et les ruraux, conduisant à la multiplication « d'incidents de masse ».

Real urban and rural per capita income, 1978-2005



>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

● Les enjeux agricoles

- ▶ **La sécurité alimentaire** constitue l'un des principaux défis pour l'agriculture chinoise aujourd'hui. Le développement économique a en effet entraîné une évolution considérable dans les modes de consommation (plus de viande, de sucre, de fruits, etc.). Il résulte de cette hausse considérable de la demande, une pression sur la production des denrées alimentaires et sur l'utilisation des terres arables.
- ▶ L'augmentation rapide de la production s'est accompagnée de nombreux **problèmes concernant la qualité des produits**. Plusieurs scandales alimentaires de grande ampleur sont à relever. C'est le cas par exemple du scandale du lait contaminé à la mélamine, une substance toxique. En 2008, selon les médias officiels chinois, près de 13 000 enfants en bas âge ont été hospitalisés après avoir ingéré du lait frelaté.
- ▶ De **graves problèmes environnementaux** ont également été identifiés. Dans la course à la croissance économique, la pollution de l'air, du sol et de l'eau ne peut plus être ignorée aujourd'hui par le Gouvernement chinois. L'utilisation du pétrole et du charbon, source de pollution, a augmenté de manière considérable depuis l'ouverture économique de la Chine.

Selon la Banque mondiale, la Chine est le premier émetteur de CO₂ devant les États-Unis depuis 2007 et cinq des villes les plus polluées au monde sont chinoises.

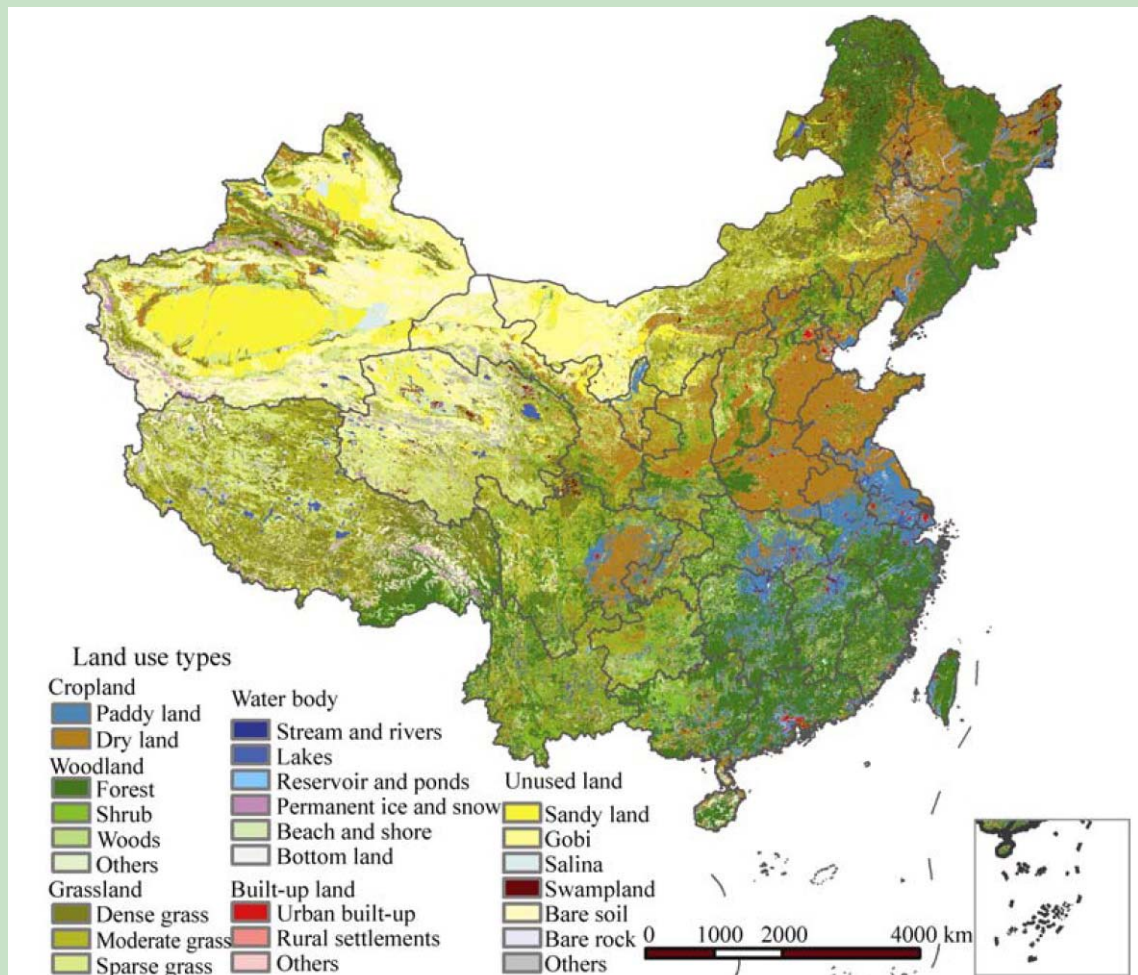
Les contraintes naturelles et institutionnelles

● La pression foncière

Les terres susceptibles d'être cultivées sont rares, seulement 15 % de l'espace chinois est exploitable. Avec seulement 7 % des terres arables mondiales, la Chine doit nourrir 22 % de la population de la planète. De plus, la qualité de la terre est disparate et des problématiques de désertification, de salinisation et d'érosion sont à relever.

Le Gouvernement chinois a mis en place des réglementations protectrices des terres cultivables pour limiter l'urbanisation. Chen Xiwen, vice-ministre du Bureau central des affaires financières et économiques, a réaffirmé la volonté du Gouvernement chinois de tout mettre en œuvre pour empêcher le rétrécissement de la superficie des terres cultivées en dessous des 120 millions d'hectares nécessaires au-delà desquels, selon le Gouvernement chinois, des risques de pénuries alimentaires se manifesteront. Aujourd'hui, cette limite est quasiment atteinte.

Land use interpretation map of China in 2005



● La propriété collective des terres

En Chine, les terres agricoles relèvent de la propriété collective au niveau local et les terres non agricoles relèvent de la propriété étatique. L'usage des terres agricoles est organisé par le système de responsabilité des ménages. En effet, les ménages ruraux ont des droits d'usage sur leurs lopins. Depuis 1978, ces droits d'usages tendent à s'étendre et à être plus sécurisés.

Cependant, l'insécurité des droits et le faible développement des marchés fonciers constituent des contraintes pour l'investissement durable et la consolidation des exploitations agricoles. La situation est paradoxale : les terres agricoles sont soumises à des pressions intenses, mais leurs conditions d'exploitation sont loin d'être optimales. Seules les autorités locales peuvent changer l'usage des terres. Parfois, elles en tirent un bénéfice disproportionné, provoquant ainsi des situations conflictuelles de grande envergure.

> LE CADRE JURIDIQUE DU SYSTÈME FONCIER EN CHINE

Approche historique et culturelle

● Deux notions au cœur du système foncier chinois : le « clan » et le « consensus »

Deux notions permettent de comprendre la spécificité du système foncier en Chine : celle de « clan » et de « consensus ».

La notion de **clan** a une importance fondamentale dans l'attribution des droits fonciers. Historiquement, la propriété est basée sur les droits d'usages de la famille élargie. Correspondant à un système patriarcal au plan privé, plusieurs milliers de familles peuvent former un même clan. À chaque dynastie, les terres étaient redistribuées. Peu à peu, des systèmes de cession des terres se sont progressivement mis en place. La possession terrienne des clans a un caractère sacré : le « livre des clans » est fiable et constitue une source de droit.

Pour éviter l'affaiblissement du pouvoir central, l'État communiste a agi sur deux leviers pour affaiblir les clans : l'État civil, en limitant les mariages arrangés, et le foncier, en réduisant le pouvoir des clans sur la gestion de la terre. Cependant, ces pouvoirs perdurent : aujourd'hui encore, le clan se recrée, notamment en ville, pour ceux qui n'ont pas le Hukou.

Autre notion clef pour comprendre le fonctionnement du système foncier en Chine, la notion de « **consensus** ». Les consensus issus des négociations et accords avaient pour avantage d'étouffer les nombreuses revendications. Les relations entre

les clans sont régies par des procédures très élaborées. Les contrats écrits sont apparus très vite et couvraient de nombreux mécanismes contractuels, et ce, depuis mille ans. Dans le système juridique chinois, les « solutions » locales sont souvent favorisées.

● Évolution historique de la notion de propriété en Chine

➤ **Un régime foncier de propriété privée.** Contrairement à une perception répandue, la propriété privée a été admise en Chine. Les « Grandes lignes de la loi foncière » de Chine, adoptées le 13 septembre 1947, mettaient en place un régime foncier égalitaire où la terre est possédée par les laboureurs. La terre était distribuée à chaque famille proportionnellement au nombre de personnes, tant sur la quantité que sur la qualité¹. Un certificat de propriété foncière était délivré par le gouvernement.

➤ **Naissance du régime foncier de propriété collective.** En 1952, les premières coopératives agricoles sont mises en place. À ce stade, les paysans apportaient leurs moyens de production, y compris leur terre, dans les coopératives pour une exploitation collective. Lorsque les paysans devaient apporter leurs moyens de production, y compris la terre, dans les coopératives, ils étaient autorisés à garder une « parcelle individuelle », d'un maximum de 5 % de la terre pour une exploitation individuelle. En 1956, les « Statuts modèles pour les coopératives avancées de production agricole » ont été adoptés, ils confirment le régime de propriété collective. Selon le Règlement sur les communes populaires à la campagne du 15 juin 1961, toute la terre à l'intérieur du village appartient au village, et est mise en exploitation par les unités de production. Ici, le village doit être compris comme une unité d'administration sous la commune.

➤ **Le droit d'usage : l'exploitation forfaitaire familiale.** Sous le régime foncier de propriété collective, la force de production a connu un fort ralentissement, se confrontant à l'absence de motivation des populations cultivant la terre. Pour remédier à cela, des droits d'usages ont été octroyés aux paysans tels que les droits d'exploitation forfaitaire familiale. Il est intéressant de noter que cette initiative provient d'une expérimentation au niveau local, dans un village de la province de l'Anhui.

Pour les différentes terres, des durées différentes sont accordées : labourage, 30 ans ; pâturage, 30 à 50 ans ; bois et forêts, 30 à 70 ans. Lorsque le contrat d'exploitation est conclu entre le propriétaire collectif (souvent le village) et l'exploitant

1. En 1947, la Chine était encore en guerre civile. Il existait deux gouvernements : un communiste et un autre nationaliste, chacun contrôlant une partie du territoire chinois. Cette loi était applicable dans la zone communiste.

En 1978, dans un pauvre village du département Fengyang, de la Province de l'Anhui, 18 paysans signaient un accord secret : la terre serait distribuée à chaque famille. Si pour cette raison les cadres étaient emprisonnés, les membres du village prendraient en charge leurs enfants jusqu'à leurs 18 ans.

Cet accord secret marque bien la naissance du système d'exploitation forfaitaire familiale du foncier collectif, qui a été confirmé par le premier texte du Comité central du Parti communiste en 1982.

Vingt ans après, en 2002, la Loi sur l'exploitation forfaitaire de la terre rurale a été votée par le Congrès national.

(souvent la famille), le certificat de droit d'exploitation est délivré par l'autorité au niveau départemental.

En plus de sa longue durée exceptionnelle, le droit d'exploitation forfaitaire familiale est doté d'une valeur pécuniaire transférable. Il fait partie de la masse successorale et peut être transmis par sous-location. Ce droit d'usage semble ici retrouver les caractéristiques d'une propriété privée telle que nous la connaissons.

L'évolution en un droit *sui generis* du droit d'exploitation forfaitaire familiale tant sur le foncier forestier que sur le foncier agricole en général, est une particularité du régime foncier chinois. Elle ap-

porte une solution aux besoins du développement économique, mais elle comporte aussi des pièges pour le développement social. C'est en particulier le cas, dans le mouvement d'urbanisation, lorsque les paysans abandonnent leur terre pour aller travailler en ville, alors qu'il existe encore des barrières importantes entre les paysans et les citadins tant sur le plan du droit social que du droit à l'éducation en milieu urbain. Les anciens paysans peuvent alors se retrouver dans un véritable dilemme lorsqu'ils deviennent chômeurs chroniques en n'étant ni parfaitement urbains, ni paysans.

De plus, concrètement, sur le terrain, il peut y avoir une très grande différence entre les lois et réglementations nationales traitant des institutions foncières et les pratiques réelles, au niveau des villages. En particulier, les droits effectifs des paysans chinois sont, de manière générale, moins étendus et moins sûrs que ce qui est prévu dans les règlements nationaux, ce qui contribue à créer des tensions avec les autorités locales.

État actuel du régime foncier

Le cadre général du droit foncier est élaboré par la Loi sur la gestion du territoire du 25 juin 1986, qui a été modifiée en 1998 et 2004.

● La propriété de la terre

En Chine, la terre appartient soit à l'État, soit aux collectivités locales, qui correspondent dans la plupart des cas au niveau administratif du village. Ces collectivités peuvent également être constituées

Xue Pingzhong et sa famille, Shanxi, 23 août 2011 © Liu Jie



par une « unité de production » à l'intérieur d'un village, ou encore d'une commune, constituée de plusieurs villages.

Les autorités locales sont propriétaires des terres agricoles, des terrains ruraux et périurbains. L'État est propriétaire de tous les autres types de terres (terrains urbains, ressources naturelles comme les cours d'eau ou les forêts).

● Les droits sur la terre

Sur les terres appartenant à l'État, il existe un seul type de certificat : le certificat de droit d'usage. Le titulaire de ce droit d'usage peut être une personne physique ou une personne morale de droit privé ou de droit public.

Sur les terres appartenant aux collectivités, il y a deux types de certificats : le certificat de droit de propriété et le certificat de droit d'usage. Le titulaire d'un droit de propriété, bien entendu, ne peut être qu'une collectivité. En revanche, le titulaire d'un droit d'usage en zone rurale est le plus souvent un particulier ou une famille de paysans. Dans tous les cas, sauf quelques exceptions, ces certificats de droit de propriété ou d'usage sont délivrés par l'autorité départementale.

> LE RÉGIME SPÉCIFIQUE DU FONCIER FORESTIER

Le foncier forestier est régi par la Loi sur les forêts du 20 septembre 1984, modifiée le 29 avril 1998.

Catégories de forêts

La législation chinoise a introduit une classification des types de forêts afin de les protéger en y adjoignant des quotas qui peuvent être très sévères pour certains types de forêts.

Les droits de nature économique ne peuvent s'exercer que sur trois catégories de forêts : sur les forêts destinées à la production de bois d'œuvre, de bois de chauffage et sur les bois d'économie. Pour ces trois catégories, les bois et leurs droits d'usage du foncier peuvent être cédés ou apportés dans une société ou une entreprise. Il est interdit de transformer le foncier forestier en foncier non

forestier (art. 15). Les permis d'abattage peuvent être valablement transmis en même temps. Dans tous les cas, ces bois susceptibles d'une exploitation économique sont limités au maximum à 70 % de la surface totale des forêts d'une zone d'administration déterminée.

Droits sur le foncier forestier et les forêts

Les ressources forestières appartiennent à l'État, à l'exception des propriétés des collectivités disposées par la loi. Lorsque l'État et les collectivités sont propriétaires des forêts, des bois et du foncier forestier, les particuliers peuvent être utilisateurs du foncier forestier. Les certificats de propriété et les certificats de droit d'usage sont délivrés au niveau départemental. Pour les surfaces importantes, les certificats peuvent être délivrés directement par l'administration forestière.

Le renforcement du droit d'usage dans le domaine forestier

Dans le domaine forestier, plusieurs textes viennent renforcer le droit d'usage : les « Décisions sur quelques questions relatives au développement de la sylviculture et la protection des forêts » du 8 mars 1981, puis l'« avis pour promouvoir la réforme de régime de propriété collective des forêts » de juin 2008.

Le 8 mars 1981, les « Décisions sur quelques questions relatives au développement de la sylviculture et la protection des forêts » ont été publiées conjointement par le Comité central du Parti et du Conseil des Affaires d'État. Ce texte de 1981 cherche à rétablir l'ordre dans la sylviculture par trois politiques : stabiliser les droits sur le foncier forestier et les bois, établir le régime d'exploitation forfaitaire, et fixer les « parcelles individuelles ».

Le 8 juin 2008, le Comité central du Parti et le Conseil des Affaires d'État publient l'« Avis pour promouvoir la réforme de régime de propriété collective des forêts ». Ce texte souligne que le droit d'exploitation du foncier collectif et le droit de propriété des bois appartiennent aux familles des paysans. La durée d'exploitation forfaitaire du foncier forestier est fixée à 70 ans, avec possibilité de reconduction. La « disposition » du droit d'exploitation est confirmée par sous-location, cession, hypothèque, apport en société, etc.

La transmission par rétro-location

Puisque le droit d'exploitation familiale est un droit « inaliénable » des familles de paysans, comment rassembler les terrains juridiquement « éparpillés » ? Il serait trop lourd pour un exploitant de signer un contrat de sous-location avec tous les

Les cinq catégories de forêts dans la législation chinoise :

- bois de protection ;
- bois d'œuvre ;
- bois d'économie ;
- bois de chauffage ;
- bois d'usages spéciaux.

titulaires de droit d'exploitation. Le système coopératif aurait pu servir de moyen classique pour atteindre ce but, mais le génie populaire a généré le système de « rétro-location » pour rassembler les terrains et puis sous-louer afin de satisfaire aux besoins de grandes exploitations.

Par rétro-location, une collectivité reprend par location les terrains déjà distribués à ses membres pour exploitation forfaitaire. Après remembrement ou aménagement de ces terrains réunis, la collectivité les reloue à un exploitant, particulier ou société, pour une exploitation à grande échelle. Il est possible de constater qu'ici, les structures familiales s'effacent pour laisser place à un interlocuteur unique : les collectivités.

> CONCLUSIONS

La spécificité des principes régissant le foncier en Chine réside dans une hybridation idéologique réalisée par le gouvernement résumée dans le terme « d'économie socialiste de marché ». Tout en conservant la structure institutionnelle et le cadre législatif d'un régime socialiste, la Chine a su assurer une ouverture et une modernisation du marché foncier. Dans la continuité des principes socialistes, la propriété privée du sol n'existe pas. Toutefois, le gouvernement a su développer une législation subtile pour apporter des garanties aux utilisateurs de la terre et aux investisseurs permettant ainsi une croissance économique stable depuis plus de vingt ans.

Pour continuer son développement, la Chine doit affronter de nombreuses difficultés dont la gestion durable de ses ressources foncières et la réduction des disparités sociales. Les problèmes environnementaux auxquels la Chine doit aujourd'hui faire face mettent en péril son développement. À la pollution de l'eau et de l'air, il faut également ajouter la désertification et l'érosion des sols qui sont les conséquences directes de la déforestation.

Entre expropriations abusives et pollution des milieux habités, le gouvernement doit faire face à la colère des paysans et tenter de désamorcer la crise sociale qui se profile. Les problèmes fonciers sont actuellement extrêmement aigus, et sans possibilité apparente de résolution à court terme, malgré des initiatives locales innovantes. La tâche est encore plus ardue aujourd'hui dans le contexte de crise économique mondiale. Le défi de la Chine est donc de taille : réussir à maintenir une croissance économique stable qui puisse profiter à l'ensemble de sa population, tout en préservant l'environnement. ●

La rédaction de cette note a été réalisée par **Marie Lan Nguyen Leroy** (nguyenleroy@gret.org), avec l'appui d'**Amel Benkahla** (benkahla@gret.org), à partir des contributions de **Thomas Vendryes**, maître de conférence à l'ENS Cachan (thomas.vendryes@ens-cachan.fr), de **Marylise Hébrard**, directrice du Centre sino-français de formation et d'échanges notariaux et juridiques à Shanghai (marylise.hebrard@cnfr-notaire.org), de **Tang Jue**, juriste indépendant (jue.tang@gmail.com) et de **Sylvie Dideron**, consultante (sdideron@gmail.com).

Pour en savoir plus

- CHAUMET Jean-Marc, POUCH Thierry, *La Chine au risque de la dépendance alimentaire, Mondialisation et impact sur les consommations alimentaires*, OCL Vol. 19 n° 5, septembre-octobre 2012.
- LIU J., ZHANG Z., XU X., KUANG W., ZHOU W., ZHANG S., LI R., YAN C., YU D., WU S. et JIANG N., 2010, *Spatial patterns and driving forces of land use change in China during the early 21st century*, Journal of Geographical Sciences, 20, 483494.
- PERDUE P.-C., « Property Rights on Imperial China's Frontiers », Massachusetts Institute of Technology. In John F. RICHARDS, ed., *Land, Property, and the Environment*, Institute for Contemporary Studies, Oakland, 2002, p. 71-93.
- VENDRYES Thomas, *Land Rights in Rural China since 1978*, China perspectives, n° 2010/4.

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

